

الادارة

مجلة علمية ربع سنويه

- الحوار بقية - ولكن كيف ؟
- مراجعة جديدة للضرائب القديمة
(٢) ضرائب المباني وتطوير الضرائب
الثقيلية
- الانفتاح الاقتصادي - نظرة وتعليق
- حول نظرية الادارة
- سمات الادارة في الدول النامية
- مؤسسات الرعاية الاجتماعية - ادارتها
وبرامجها

يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الادارية

الادارة

مجلة علمية ربع سنوية

يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الادارية

رئيس التحرير

احمد عبد الغفار

لجنة مستشاري المجلة

إبراهيم البرلسي	أحمد خاكي
د. إكرام يوسف سيد	بدوي حمودة
جعفر العبد	د. حسن شريف
حسن عباس زكي	د. عبد العزيز حجازي
د. عبد المنعم القيسوني	د. عبد المنعم خميس
عبد الوهاب البشري	د. فتح الله الخطيب
د. مصطفى السعيد	د. مصطفى خليل
د. نزيه أحمد ضيف	

العدد الثالث
يناير ١٩٧٤

مذكرة من التحرير

للحوار بقية - ولكن كيف؟

هل تنفصل التطبيقات الإدارية عن الاستراتيجية العامة؟
لا يمكن أن يُعدَّ الوقت مبكراً بالنسبة للتفكير والنخطيط

ميدان الإدارة ، اذ دخله منذ ثلاثين عاماً محاضرا في ادارة الأعمال بكليات التجارة ، ثم ممارسا في دنيا الشركات والمؤتمرات العربية واللجان الحكومية ، وأخيرا رئيسا للمركز العربي للبحوث والإدارة. وكانت تلك التحية انصافا له من جهده وانصافا له من الواقع الإداري الذي ينبغي ان يتغير الى الاحسن في يومنا وفي غدنا الجديدين ما دامت تحت على تغييره غيرة مشبوبة ودعوة صادقة كهذه الغيرة وتلك الدعوة ، وتدفع اليه روح جادة واصرار مقيم مما اطلت واطل علينا من وحى السادس المجيد من أكتوبر . ذلك لابد

عندما اشرت الى التقرير القيم الموسوم « اصلاح الادارة ضرورة سياسية - ولكن كيف ؟ » الذي كتبه الاستاذ السيد ابو النجا رئيس مجلس ادارة « اراك » (١) وذلك في العدد السالف من هذه المجلة (اكتوبر سنة ١٩٧٣) وجهت تحية الى صاحبه وقلت ان هذا التقرير يجمع بين النظرة العلمية الثابتة والمعاناة المصرية ، وانه يحتاج الى كثير من التأمل وانه يثير أمواجا من التفكير . ولم يكن ذلك غير متوقع من واضح التقرير ، لانه كما وصف نفسه بحق يسمى الأشياء بأسمائها حين يتصدى للاصلاح في

(١) نشرة المركز العربي للبحوث والإدارة - فبراير ١٩٧٢

يدفعنا حقا الى التغيير ، والاصرار عليه ليس استكشافا لواقع ادارى نأباه ، فذلك الواقع نعرفه ونشكو منه وتبادل الروايات في شأنه ، ولكن عزمنا على تغييره لم يعد جائزا له أن يتأخر أو يتخلف . ان الجديد الذى استشرفناه من روح اكتوبر هو العزم والاصرار بعد ان كان عزمنا بيننا موزعا واصرارنا على اصلاح امورنا لا يصح لديه تجمع أو تمركز أو نفاذ مع اننا نحن ادرى بما نحن فيه وما منه نعانى ونشكو . وليس ادل على ذلك من أن هذا التقرير الذى كتبه صاحبه في فبراير من هذا العام كان أغلب ما فيه صحيحا في اكتوبر وبعد اكتوبر ، وربما سيظل معظمه صحيحا يطلب بأن يطرح للبحث عندما يظهر هذا العدد من المجلة في يناير من العام الجديد . والمعركة ليست عاتقا ولا تعلقة للتأجيل ليس في المسائل التفصيلية أو الموضوعات الصغيرة (التى تتألف منها مشكلات كبيرة) ، ليس في هذه فحسب — كما يترقق صاحب التقرير فيقف عند هذه الاصلاحات الصغيرة مؤقتا الى أن يحين أو ان النظر في الاصلاحات الكبيرة طويلة المدى أو بعيد الأثر بل في الاعتبارات العامة الحاكمة كما يسميها — أو في أكثرها على الأقل — التى تتحرك اليوم، وسنتحرك غدا في ظلها وفي مدى تأثيراتها المختلفة . فاذا لم يكن ميسورا الاقدام على الاصلاح الكبير منذ الآن ، وفي اعتقادى ان بعضه مقدور عليه ، فلنأخذ في الاعداد له تفكيرا وتخطيطا في هذه الأيام . ليست المعركة عاتقا بل ربما كانت المعركة دافعا ، فالتفكير والتخطيط لا ينتظران وان اقتضت بعض الظروف تأجيل التنفيذ أو مطاولة الزمن به الى حين .

جهود مشتركة

معظم ما يتضمنه هذا التقرير مستمد من الواقع الذى نعيشه جميعا ونرصده ونشكو منه، ووجوه العلاج المقترحة تأخذ في حسابها الامكان وتتدخل في نطاق القدرة المتاحة مع تصويب المسار

في هذا العدد

- للحوار بقية — ولكن كيف ؟ ٤
أحمد عبد الغفار

- مراجعة جديدة للضرائب القديمة (٢) ضرائب المباني وتطوير الضرائب التقليدية ١٣
بدر الدين أبو غازي

- الانفتاح الاقتصادي — نظرة وتعليق ٢٤
محمد عباس زكي

- حول نظرية الادارة ٣١
د. عبد الكريم درويش

- سمات الادارة في الدول النامية ٤٢
يوسف خلوصي

- مؤسسات الرعاية الاجتماعية — ادارتها وبرامجها ٥٢
ابراهيم البرلسي

- انفصل عن غير الطريق السائبي ٦١
محمد جمال الدين توفيق

- القرار .. بين النظرية والتطبيق ٧٦
جمال الدين المصري

- رؤية اب لمستقبل مدارس المعاهد القومية ٨٥
د. رمسيس عبد العليم جمعه

- سياسة الأجور في العراق ٩١
ناجي البصام

- جوانب الفكر الادارى في فلسفة العراقيين القدامى ٩٦
عبد الفتاح رؤوف الجلالى

- ندوات — حلقات بحث — مؤتمرات

الذى يستهدف الحلول الجذرية للمشكلات
ويتناولها بنظرة كلية شاملة » .

ومع ان الباحث تحفظ في هذا الشأن فقال ان
مثل هذه الاستراتيجيات تحتاج في تناولها الى بحث
واسع وتحليل دقيق واحاطة كاملة
بالظروف والملايسات قبل وضع الخطط الكفيلة
بالاصلاح وان مجال التقرير لا يتسع لمعالجة
الاستراتيجية في افاضة وتكامل ، ولكنه قال ان
هذا المجال يسمح على كل حال بمرور سريع على
اهم ميادينها ، والسياسيين والمتخصصين ان
يحددوا ابعادها وان يتعمقوا ظروفها . وهو تحفظ
في محله بالنسبة للتقرير ، ولكنه لابد يدعونا ان
ننادى مع الحكومة بان انظر فمناح او كالمناح
للتفكير والتخطيط من الآن . فالامر ينطوى على
ضرورة وعجلة ونظر — نظر على الأقل — الى
المستقبل القريب والبعيد في ضوء الاحتياج والامكان
والاعداد الركين . ومع ان الباحث تحفظ هذا
التحفظ واكتفى بالمرور على بعض الميادين الكبيرة
مرورا طبقا لتصميمه لتقريره فقد تعرض لأركان
هامة وأساسية في البناء الاجتماعى لا يملك
القارئ النصف الا ان يتفق على معظمها معه
وان يضيف اليها أركانا أخرى لا تقل عنها أهمية .

* * *

الانفتاح الاقتصادى

ولا يتسع المجال هنا لمناقشة ما ورد في التقرير
من هذه الموضوعات الأساسية — فضلا عن
غيرها مما لم يعرض له التقرير — ولذلك اكتفى
باستعراض البعض القليل منها مع التحفظ الذى
أوردته آنفا من أن هذه الموضوعات من الضخامة
والأهمية بحيث لا يمكن أن ينفرد بها جهد فردى ،
ومع اضافة تحفظ آخر هو أن النظر فيها لا ينبغى
أن يكون مقصورا على السياسيين والمتخصصين
وانما يجب أن يكون الأمر فيها احتسابا واجبا
على كل من يشغله حاضرا والمستقبل .

ما يسمى مثلا بالانفتاح الاقتصادى يذهب في
شأنه المؤلف الى صورة من التعاون الاقتصادى

على النهج العلمى . ولكن هناك قدرا من
الاقتراحات الشجاعة التى أوردها قد يختلف
عليها الراى مما يسمح بتفكير واقتراح مغايرين
وقد احتفل المؤلف باحتمالات اختلاف الراى
فسجل ذلك في صدر تقريره على نحو ما أشرت
اليه في العدد السابق . وأنه لما يشفع في مثل هذا
الاختلاف ان بعض ما هو معروض في التقرير
عميق الجذور في المجتمع بعيد الآثار في توجيهه .
ومن أجل ذلك لابد أن نقول ان مثل هذا النظر
لا يمكن أن يكتفى في شأنه بالجهد الفردى بل
هو يتطلب جهودا مشتركة من جماعة من القادرين
على التفكير والاقتراح ووضع أسس الاصلاح .
ولا يغض ذلك من اجتهاد الباحث وانما يظل فضله
في النداء والاقتراح ملحوظا ومذكورا . وانما
أردت أن أقول ان ما جاء في التقرير راى يسمع ،
وان ما تعرض له من مسائل كبيرة وبعيدة الآثار
تمهيدا لما تناوله من موضوعات ادارية خالصة ،
يحتاج بحثه الى مؤتمر بل مؤتمرات ومن الآن ،
وان هذه الموضوعات الاستراتيجية التى يتألف
منها المناخ العام الذى يجرى الاصلاح الإدارى
المحدود في فلكه هى من صميم ما يقع عبئه على
القيادات على اختلاف مواقعها وتدرج مستوياتها .

ومن طبيعة هذا النظر وامتداده ومما يشجع
عليه ما ورد في بيان الحكومة الذى قدمته الى
مجلس الشعب في الثامن من ديسمبر الماضى
وقد جاء فيه : « ان الحكومة تدرك ان مشاعر
العزة التى احسنا بها جميعا يجب ان تتحول
في نفس كل فرد الى طاقة عمل وبناء . ومن هذا
المنطق فان الحاجة الى وضع استراتيجية قومية
لمرحلة ما بعد اكتوبر سنة ١٩٧٣ تبدو اول
واجباتنا شعبا وحكومة حتى يسير العمل الوطنى
كله على أساس من العلم والموضوعية ، وحتى
نقيم البناء الجديد على أسس راسخة قادرة على
مواجهة ظروف العصر . ان مصر مقبلة على
سنوات عمل يتحتم عليها فيها استثمار كل
طاقاتها من أجل التنمية والتعمير ، وازالة آثار
العدوان اقتصاديا وسياسيا ونفسيا ، ولتحقيق
ذلك لا بديل لنا من تطبيق النهج العلمى المتكامل

مع المال العربى والاجنبى ، ويضرب لذلك أمثالا كثيرة مما يجرى بين البلاد فى الغرب والشرق ، حتى بين القوى الكبيرة ، ثم يسأل لماذا لا ندعو الدول المتقدمة الى التآزر معنا فى ميادين اقتصادية هامة ، ثم يقرر — بحق — بعد تساؤله ان التكنولوجيا الحديثة لا تجيء الا مع رؤوس الأموال الأجنبية وان العبرة فى النهاية هى ببقاء السلطة فى يد الدولة . وهذا منطق سيد تهماؤ لكنه يمثل جانباً واحداً من الموضوع ، فالانفتاح هو الانفتاح سواء كان اقتصادياً أو سياسياً أو إدارياً . ولكن يكون الانفتاح منتجاً على النحو الذى نرجوه فينبغى ان يشمل أكثر من جانب أولاً ثم ان يحاط ثانياً بكل الضمانات الممكنة التى لا يزال من عسى ان نرجو وفوده الينا من مال يلتمس السبيل اليها ويؤكد اطمئنانه عندها ، وكل جهد فى ذلك السبيل ينبغى ان يذلل ارادة فردية أو بارادات مشتركة عن طريق الاتفاقات الدولية .

اقول ان الانفتاح الاقتصادى جانب واحد من انفتاح أكبر فى أكثر من ناحية . ولقد نعلم ان بعض المستثمرين من العرب والاجانب يرحب بأن يضع استثمارات فى مصر — لأنها سوق استهلاكى كبير ، ولأنها سوق سياحى كبير أيضاً وهو سوق يتوسط منطقة سياحية عالمية ، ولأنها ميدان صالح للإنتاج والتصدير موقعا وبدا عاملة ، ولكنهم لا يزالون يترددون ويقدمون رجلاً ويؤخرون الأخرى فى انتظار الانفتاح الكبير وفى انتظار الضمانات فوق الضمانات التى وردت فى القوانين الجديدة الخاصة بالاستثمار العربى والاجنبى . وقد يكون مما يعين على التقدم فى هذا الطريق القرار الأخير الذى اتخذه وزراء الاقتصاد العرب من جدوى استثمار بعض الأموال العربية فى المنطقة ، وبالتدرج فان موافقتهم على ذلك قد تكون مقدمة لاتفاق دولى يحمل اليهم ما يسعون وراءه من اطمئنان .

ومثل هذا قاله المؤلف عندما تحدث عما تعانيه مصر بشدة من اختناقات النقد الاجنبى ، مما يحملها على استيراد حاجتها من الحبوب والمبيدات

والأدوية والمواد الأولية والتجديدات وقطع الغيار بتسهيلات ائتمانية عن طريق الوسطاء والمولين ترفع السعر فى بعض الظروف بمقدار ٦٠ و ٧٠٪ فتزيد الأمر تعقيداً . وعنده ان العلاج يتألف من شقين الأول هو إلغاء شركات التجارة الخارجية وتكوين شركات نوعية للتصدير والاستيراد فى كل مؤسسة على حدة . على ان تكون هذه الشركات مطلقة اليد فى نصف حصيلة ما تصدره الشركات المنتجة فى المؤسسة . فاذا كانت الحصيلة قليلة قدمت الدولة للشركة معونة من متجمع ما لديها من النصف الآخر . وبعض هذا الراى الذى يقول به المؤلف أخذت به الدولة فى نظام السوق النقدية الموازية ، وبعضه تناولته تنظيمات التجارة الخارجية الأخيرة وقد تدعو التجربة بعد مرور وقت مقدور الى إعادة النظر فيه اذا وجدت الدولة أسباباً تبرر ذلك مع حرصها على بقاء تفكيرها الراهن واستعدادها مفتوحاً لآى تعديل مفيد . والشق الثانى هو فتح الباب للاستثمارات العربية مع نبذ تأميمها نهائياً فى معاهدة مع الدول المستثمرة تسجل فى الجامعة العربية ، وهو ما يقره عليه كل مفكر فيور ويستبشر بقرار وزراء الاقتصاد فى شأنه ويود لو تم استكمال الخطوات المؤدية اليه لصالح مصر ولصالح هؤلاء المستثمرين على السواء .

التعليم والعلاج

ومثل آخر هو مجانية التعليم ومجانية العلاج للعاملين فى القطاع العام . عن الأولى يقول الباحث انه لا اعتراض على أن يبقى التعليم بالمجان حتى الشهادة الإعدادية ، بل لا اعتراض على أن يبقى التعليم الفنى كله بالمجان ، أما الجامعات فقد عجزت عن مواجهة الطلب المتزايد عليها وانخفض مستوى التعليم فيها نتيجة الازدحام . ولذلك يقترح المؤلف تخفيض هذا الطلب بقصر القبول بالمجان على النابغين من الطلاب مع فرض رسوم كبيرة على غيرهم من القادرين بدل أن يسافروا الى الخارج فينفقوا

على تعليمهم بالعملات الحرة ، ثم يشفع اقتراحه بأنه قد يكون في هذا رجوع الى الوراء ، ولكن الضرورات تبيح المحظورات ، وكثيرون يشاركون المؤلف هذا النظر ، ومن قبيل ذلك المناقشة التي تثور بين الحين والحين عن انشاء جامعة أهلية بالمصروفات .

وعن مجانية العلاج للعاملين في القطاع العام يقول ان هذا الحق اسيء استخدامه في التطبيق الى حد كبير ، ولا اعترض على أن تبقى العمليات الجراحية بالمجان ، فممن أحد يرضى أن يفتح بطنه أو أن يجرح أصبعه دون مبرر . ولكن الكشف الطبى وصرف الأدوية يحتاجان الى اعادة النظر بحيث يدفع المريض رسماً يسيراً عند الكشف عليه ويشترك في ثمن الدواء بنسبة معقولة ، فان من شأن هذا أن يقلل عدد الممارضين والمتجرين في السوق السوداء . وبالتجميع من هذه الرسوم يمكن أن يمد العلاج الى اسر العاملين . وهو رأى صواب تداولته دوائر عمل غير قليلة العدد بل أخذ بعضها بجانب منه بعد أن نفاقت تكلفة العلاج الطبى في بعض الوحدات الاقتصادية الى ما يجاوز الطاقة بحيث انقلبت الى عبء ثقل على المتاح من الموارد .

الآمال والقدرات

وامثلة أخرى كثيرة ضربها الباحث واقترح لها حلولاً يغلب عليها تقدير الممكن مع البقاء في نطاقه بقدر الطاقة . فمن ذلك قوله عندما تحدث عما قدمته الدولة للعاملين ان ما أتاحتها الدولة لهم كان رد فعل جاء لحرمان الشعب الطويل ولكن كان من آثاره — مع التسليم بالحاجة اليه — ان انتشر بين العاملين مفهوم خاطيء هو ان الدولة مسئولة عنهم : توزعهم على المصالح والشركات حين يتخرجون ، وترقيهم تلقائياً حين يكملون في الدرجة المدة المقررة ، وتحميمهم التقاعد من رؤسائهم حين يخطئون ، وتعالجهم الشركات بالمجان حين يمرضون ، وتحشر الدولة أبناءهم

بالمجان مهما ضاقت بهم المدارس والجامعات . ويقول ان سواد الشعب كان في حاجة الى هذه المكاسب الاشتراكية ، ولكن هل تكافؤ الفرص يعنى التسوية بين الناس مهما تباعدت استعداداتهم ، وهل من واجب الدولة ان تمد آمال الناس الى أكثر مما يتسع له الدخل القومى ؟ ان الدولة تجمع إيراداتها من انتاج المزرعة والمصنع ، وتنفقها فيما ينفع الشعب وينمى الدخل ، فهل هذه البطالة المقنعة التي مهد لها ضمان الرزق والغاء الحوافز تساعد على تنمية الانتاج وعلى تمكين الدولة من الاستمرار في تقديم الخدمات التي التزمت بها ؟ وفي شأن الحوافز ضرب مثلاً بجلدة البائع وعمولته وبالأجر بالقطعة ، وكلها تجعل الأجر متحركاً وتخلق دافعا للبيع أو للانتاج لدى البائع أو العامل ، ثم يسأل هل العدالة تتنافى مع جعل بعض عائد العمل متحركاً وتستلزم حتماً أن يكون كله ثابتاً ؟

اتفاق رأى

والكلام في الخدمات وفي ظل استراتيجية المرحلة المقبلة لابد ان يطرح مسألة ، طرحت نفسها منذ بضع سنوات ، وهي الى اى مدى يمكن التوسع الرأسى أو الافقى في تقديم الخدمات ؟ وهل ينبغي أن تكون هناك حدود لما ينفق على الخدمات حتى لا يضار الانتاج أو تسلب منه قدرته على تطوير منتجاته وترشيدها وتحسينها والاستزادة من كمياتها لمقابلة الطلب المتزايد عليها ؟ منذ سنوات كان هناك اتجاه غالب — ربما لا يزال بعضه سائداً — ان تقتصر الدولة على تمويل القدر من الخدمات الذى يقابل موارد القطاع السيادى أو الموارد المباشرة ، وهى اصطلاحاً غير الضرائب المباشرة ، اى كل انواع الضرائب — مباشرة أو غير مباشرة والرسوم والاتوات — بحيث لا يضاف اليها جانب كبير أو صغير من الموارد العامة الأخرى ولا من مخدلات القطاع الانتاجى . وسواء أكان هذا الاتجاه

لا يزال سندا أم جازت عليه متطلبات المعركة ، فإن الأمر يقتضى فى ظل المعركة وفى ما بعد المعركة أن يبت فى هذه المسألة الهامة : **الى أى مدى يراود التوسع فى مجال الخدمات !** ان الخدمات بطبيعتها دائمة النمو وقد يصعب وضع حد أعلى لها ، ولكن من الممكن — بل من المتعين — أن ننفق مرحلة بعد مرحلة على الإطار الذى نديرها فيها لنكفل قدرا متوازيا منها لكل المواطنين فلا يحرم منها مواطن أو مجموعة من المواطنين لحساب انتفاع مواطن آخر أو مجموعة أخرى من المواطنين ، ولكى نجعل كلفتها فى النهاية متناسبة مع الممكن المتاح من الموارد المحدودة ، ولصاحب التقرير رأى فى ذلك يضعه فى هذه الكلمات عندما يتكلم على ضرورة وقف التضخم المتزايد فى الاستهلاك فيقول ان فى كل بيت مصنعا للنسل ، وكل مولود جديد مشكته جديدة ، لانه فى حاجة الى طعام ولباس ومسكن وسرير فى البيت وفى المستشفى والى مقعد فى المدرسة وفى الأتوبيس . ويشفع ذلك بقوله انه منذ خمسة عشر عاما كنا نستورد شيئا من القمح . أما اليوم فان ما نستورده منه يستوعب كل حصيلتنا من صادرات القطن وهى حصيلتنا الرئيسية ويبقى ما نستورده من الفول واللحوم والأسمدة والأدوية والبن والشاي وغيرها . ثم يقرر ان زيادة النسل أصبحت تجل عن مجرد التوعية وتكوين المنظمات ، فلا بد من أباحة التعقيم والأجهاض فى أقصى حدود يسمح بها الدين ، ولابد من الحرمان من المزايا الاشتراكية كلما زاد عدد الأبناء على اثنين .

* * *

قرارات مبدئية

ويسلمنا هذا النقاش الى وضع المسائل الكبيرة التى تحتاج الى قرارات مبدئية على غير الترتيب الذى وضعه المؤلف كشكل من « التنوع » على ذات التفكير مع إضافات هامة اليها على نحو ما فصلناه من قبل .

والحقيقة انه لابد من الوصول الى اتفاق رأى كامل حول بعض الأمور الأساسية من حيث هى مبادئ يجب أن يقطع فى شأنها برأى . فاذا حاولنا ان نعدد تلك المبادئ مما سبق ذكره ومما لم يسبق فريها وصلنا الى الوضع الآتى :

الخدمات والموارد : وهو ما سبق أيضا موطولا . لابد أن يتم ولو دوريا كل بضع سنوات فى النسبة التى يجب أن تظل قائمة بين الخدمات والموارد ، وليس ذلك شيئا غريبا فى بلد ينمو ويحرص على دوام النمو .

حقوق الشعب : وربما طرح المبدأ السابق مسألة وجوب تدبير الخدمات كحقوق أساسية للشعب . ولا خلاف على ذلك ، ولكن يبدأ اختلاف الرأى حول تحديد القدر الممكن أو غير الممكن من الخدمات . وعند كثيرين من المفكرين أن تحديد نطاق الخدمات فى دائرة الممكن تمويلا لا يمس أى أصل اشتراكى وليس معناه الرجعة عن مكاسب الشعب أو الانتقاص منها من حيث المبدأ ، وإنما هو عودة الى دائرة الممكن المقذور عليه وتصحيح لآداء الخدمات بحيث تتوافر لها الجدية والجودة بدلا من ازجائها بغير اكثارات مما يجعل الانتفاع بها محدودا بل منتفيا فى كثير من الحالات .

تحمل بعض العبء : وهذه أيضا مسألة مرتبطة بالمسالتين الأساسيتين السابقتين وهى أن يتحمل المواطن الذى يطلب الخدمة باشتراك رمزى فى تكلفتها . ولا ينبغى أن يكون هناك لبس فى هذا الصدد ، فان تكلفة الخدمة وعبئها الكبير تتحمله الدولة ابتداء وانتهاء ، ولكن فرض اشتراك رمزى على المواطن يجعله يقصر طلب الخدمة على الاحتياج اليها احتياجا حقيقيا . ومثل ذلك أن يتحمل العامل رسما ضئيلا للعلاج وجزءا من ثمن الدواء . ومثله أن يميز فى أداء الخدمة بين من يستطيع أن يتحمل بعض عبئها ومن لا يستطيع . ومثل ذلك التعليم الجامعى للقادرين سواء فى الجامعات العامة أو فى

القاهرة

وفي غير هذه الأمور البحثية يتوزع الرأى بين صاحب التقرير والقارىء فى بعض المسائل الجوهرية مثل مشكلة الجهل أو مشكلة الفقر أيهما أولى بالتقديم ، ومثل وقف تضخم الاستهلاك هل يكون فقط بضغط الاعداد أم يفرض انماط استهلاكية أم بطريق آخر ، ومثل محو الأمية : وهو يرى أن يؤخذ فى شأنها بما اخذت به كوبا من قفل الجامعات سنة وتكليف كل متعلم بأن يمحو أمية ثلاثة من المواطنين الزامة ، وربما كان ذلك رأيا صوابا مع بعض التعديل الى غير ذلك من المسائل التى يختلف فيها رأى عن رأى ولكن غالب الآراء التى ساقها الباحث فى تقريره ، وهى كثيرة ومتعددة الجوانب ومثيرة للتفكير ، يكاد يتفق معه فيها كل قارىء متابع وشجاع الرأى .

خذ مثلا واضحا هو ما عرض له عندما نحدث عن القاهرة فقال ... أن فى القاهرة تكاثرا سكانيا يتفاقم مع تزايد النازحين اليها من الأقاليم وفيها أزمة مواصلات حادة لاتحلها الأوتوبيسات، مهما كثرت ، لان الشوارع لا تتسع لها ، وفيها أزمة مساكن لان المباني لا تلاحق تكوين الاسر ، وفيها زيادة فى الحوادث والمخالفات سببها عجز شرطة المرور وشرطة القجرة عن ملاحقة المضاعفات، وفيها تدهور مرافق المياه والمجارى والتليفونات والكهرباء لان هذه المرافق عجزت عن ملاحقة الزيادة فى عدد السكان . والزيادة فى عدد السكان ليس مردها الى نزوح الفلاحين فقط وانما الى تزايد قاطنيها فى التسلل ، الأمر الذى لا يرجى لها معه صلاح الا اذا نظرنا نظرة جديدة الى تحديد ما نطلبه من خدمات وإلى تحديد الاعداد التى تسخر المرافق لخدمتها .

ولكن صاحب التقرير لا يكتفى بهذا الرأى الذى يتردد دائما من وجوب تحديد عدد قاطنى القاهرة، ولكنه يشفعه برأى آخر يكمله بقوله انه

جامعات خاصة ، ومثله أيضا أن تخصص بعض الاجنحة فى المستشفيات للخدمة نظير التكاليف بعضها أو كلها .

الاجر والانتاج : وهى مسألة لها كل مبرراتها فوق الحد الأدنى من الاجر — كيفما كانت دورية المحاسبة عليه — بحيث أن يرتبط الاجر بالانتاج ارتباطا فعليا فيما يزيد على الجزء الثابت — الأدنى — من الاجر وهو القدر الذى يدخل فى واجبات الدولة ان تضمنه للمواطنين .

الانفتاح الاقتصادى : لقد قلنا من قبل ان الانفتاح هو الانفتاح ، وان الانفتاح الاقتصادى يقتضى أن يصاحبه انفتاح ادارى وانفتاح تشريعى وانفتاح مالى وانفتاح قضائى وانفتاح فى الحركة وفى الانتقال للأشخاص مثل الأموال الى آخر كل صور الانفتاح . وهو ما يبدو تماما ان الدولة اتجهت اليه كأصل من أصول سياستها منذ بعض الوقت وزاد اتجاهها اليه ولا بد أن يزداد أكثر — بعد أكتوبر وما وطنته روحه الجادة فى النفوس من الثقة والبعد عن الارتياح .

الاصلاحات الشخصية : ولقد كنا نجتهد اجتهادات شخصية فى معظم ما أقدمنا عليه من اصلاحات ادارية فى الماضى ، وهو ما يجب أن نتحرر منه منذ الآن . وليست هذه مصالحة للاجتهادات الشخصية ولكنها استدعاء لروح الجماعة وجهودها المشتركة لكى تحل فى النهاية محل القرار المفرد . وأوضح ذلك فاقول ان الاجتهاد الشخصى مطلوب ومطلوب الاستزادة منه . وليس فى هذا من شك . ولكن القرار المفرد الذى يتخير بين البدائل ينبغى أن يكون قرارا من رأى متجمع أو من رأى مشترك من مجموعة من القادرين عليه — مثل المجالس القومية مثلا أو اية هيئات أو لجان أو مؤتمرات أو مجتمعات رأى كيفما كانت — ضمانا لاستبعاد النزوة أو فى أقل القليل ضمانا لحسن الرأى وكماله ووثاقه بأكبر قدر من المصلحة . ان القرار المفرد مطلوب فى أعمال التنفيذ . أما فى رسم السياسات وتحديد الاتجاهات فان القرار المشترك أولى بالاطهار والتقديم .

لا يجد الا حلا واحدا أصيلا هو نقل العاصمة بالتدريج من القاهرة الى مدينة متوسطة من مدن الصعيد ولتكن المنيا ، فننقل اليها مثلا وزارة الزراعة بموظفيها ، وبعد وقت تنقل وزارة التربية والتعليم ثم وزارة التعليم العالى ثم وزارة الأوقاف ... وهكذا . ويؤيد رأيه فى ذلك بأنه سبق ان نقلت عدة عواصم الى مدن أخرى فى بلاد كثيرة كتركيا والباكستان والسعودية وليبيا والبرازيل . كما ان مدنا اكبر كثيرا من العواصم فى بلاد أخرى كالولايات المتحدة وسوريا والاتحاد السوفيتى والمانيا الغربية وسويسرا . وقد نكر ذلك لكى يدل على أنه ليس حتميا ان تكون العاصمة السياسية هى اكبر المدن جميعا . ومع وجهة المقدمات المنطقية التى ساقها المؤلف بين يدي اقتراحه فان هناك هامشا لاختلاف الراى معه فى النتيجة . فان الهدف النهائى وهو تحديد عدد سكان القاهرة وتخفيف الضغط عليها يمكن ان نصل اليه عن طريق احلال الحكومات المحلية محل الادارة المحلية . ولقد كان ذلك اتجاها من الاتجاهات المرموقة منذ سنوات والى ما قبل حرب ١٩٦٧ . ويكاد ذلك يكون شبيها بما يقترحه المؤلف ولكنه لا يحتاج الى نقل العاصمة ولا هو يقصر الاهتمام على مدينة واحدة كما هو مقترح فى شأن المنيا . ولكن يمكن ان نوزع الوزارات توزيعا لا مركزيا — بدلا من نقل الوزارة ذاتها — على عدة مدن هى عواصم الحكومات المحلية . وقد يكون مما يعالج التضخم الهائل الذى تعاني منه القاهرة ما أعلنت عنه الدولة مؤخرا فى بيانها فى مجلس الشعب من انشاء ثلاث مدن جديدة — كاملة المرافق والسلطات — فى المساحات الصحراوية الفضاء على ابعاد نسبية من القاهرة . وقد أعلن ان تخطيط تلك المدن وتزويدها بالبنشآت والمرافق سيكون من الاكتمال بحيث يغرى بالانتقال اليها وسكانها .

اقول ذلك لانى اعتقد ان القاهرة ليست عاصمة مصر فقط ولكنها — بدون اية ادعاءات — عاصمة البلاد العربية التى يفخر بها جميع العرب

كما نفخر. والقاهرة اسم كبير، وتاريخ ضخم. قديم ومتلاحق ، ومركز اشعاع فى العالم العربى حتى فى احلك العهود التى مرت بها ، وهى اليوم منارة تبعث بنورها فى كل اتجاه وفى كل منحنى . واعتقادى واعتقاد كثيرين انها ستبقى كذلك . ولا شك فى ان كل ذلك محل اتفاقنا جميعا ، ولكن قد يقال ان نقل العاصمة الرسمية ليس معناه التقليل من أهمية القاهرة او المساس بتاريخها، وان القاهرة ستبقى القاهرة ما ظلت مركز الاشعاع الذى هو هى ، وان الأمر لا يخرج عن تخليصها مما تعالج به من تورم وازدحام . فان يكن الأمر كذلك فان فى الحكم المحلى وفى اللامركزية المصلحية وفى انشاء مراكز التجميع والسكن الجديدة استجابة لتلك الرغبة دون تعريض مركز القاهرة كعاصمة مصر والعروبة لاية هزة من قريب أو بعيد .

النقطة فوق الحروف

ولو أردت أن أدل على ثراء التقرير بالأراء التى تجمع بين الخلفية العلمية وبين تفرس الباحث بالواقع الإدارى ومقارنته لالتواءاته ومعالجته لتابعه أو معاناته العريقة التى استخلص منها تلك الآراء ، لو أردت ذلك لما اسعفتنا هذه المساحة . ففى كل صفحة من التقرير راي ما ، بل فى كل فقرة راي ، وراى سديد . ولقد ينطلق العرض السابق بذلك وتكملة المقتطفات القليلة جدا التالية التى قد يعوزها القالب الجامع وانتقداً لمبنيات ولكنها مليئة بثروة فى الفكر وحكمة مأخوذة من التجربة المتكررة :

نعم البيروقراطية والروتين والرقابة وملء المناصب ملا عشوائيا وعن الضرورات الادارية والتنظيم المحاسبى يقول :

✽ لقد ساعد على تمكن البيروقراطية ان زحف رجال الحكومة على مناصب القطاع العام فزحفت معهم قواعد ديوان الموظفين وروح الاستيفاءات

الورقية ولوائح تحديد المسؤوليات ، مما قضى على عنصر المبادرة الفكرية والتصدي للمشاكل .

✳ لا يزال بعض المديرين ينقلون ذوبهم ايما ذهبوا .

✳ ان وضع الموظف الخطأ في المكان الخطأ يفقده حبه لعمله واهتمامه به .

✳ الامضاءات الكثيرة لا تعنى مزيدا من التدقيق .

✳ الرقابة عمل سيكولوجي قبل ان تكون عملا ماديا ، وليس الغرض منها ضبط المخطيء أو المختلس بقدر ما هو تفادي الخطأ والاختلاس .

✳ للقضاء على السلبية لابد ان ينبع الحكم على اخطاء المديرين من الدوافع التي دعتهم الى التصرف .

✳ ان الانحراف في الرقابة شر من اغفالها . فان التزيد فيها يشل الانتاج ويريك العمل .

✳ ان الاسلوب التقليدي في ملء المناصب القيادية بالقدامى لم يعد مناسباً لمواجهة تحديات عصر التنمية .

✳ ان المنشآت في عهد الرأسمالية كان لها

أصحاب تحل مصلحتهم الخاصة وملاحظتهم الشخصية محل النظام . أما المال العام فلا عاصم له الآن الا اتباع النظم الادارية والمحاسبية في التخطيط والتنفيذ ، ووضع نظم للضبط الداخلي وأقيسة للاداء وحواجز للانتاج .

✳ ان الضرورات الادارية في العهد الاشتراكي أصبحت مساوية في خطورتها للضرورات السياسية .

✳ لقد اثبت الاستقصاء ان الرئيس الاداري ينزل في النهاية عند رأى من دونه فيما يعرض عليه من أوراق بنسبة ٩٠٪ .

✳ لابد من بث روح الاستقرار في نفوس الناس بفهمهم ان الأصل فيهم جميعا انهم أهل ثقة الا حين يثبت عكس ذلك .

✳ يعمل القطاع العام في مصر في ظل منافسة منعومة وحماية جمركية مائعة . وغير ذلك كثير .

وسواء اتفقت مع صاحب التقرير ام اختلفت فلن تملك الا ان تقيم جهده تقييماً الحق ، وتقف طويلاً لتفكر معه فيما يقول .

أحمد عبد الغفار

نحو التقدم .. أو نحو الركود

تتطلب المنظمات جهوداً تعاونية من جميع العاملين بها ، ولكسب هذا التعاون تضع نظماً للسلطة والرقابة تجعل الرؤوسين يعتمدون على الرؤساء في كل شيء ، كما أنها تضع نظماً للتنافس لحفز الأفراد على العمل بينما هي في الحقيقة توقع بينهم .. أو بمعنى آخر تدفع بالناس الى التناحر والتباعد في الوقت الذي يتحدث فيه الرؤساء عن التعاون . كل هذه النظم تحول دون توجيه الفرد نحو التقدم الشخصي وبالعكس تقوده الى انغلاق الفكر والركود .

كما تميل المنظمات الى أن تخطط لكل شيء بما يبعد أي غموض أو لبس كلما كان ذلك ممكناً وهذا بالتأكيد يحد من قدرة الفرد على تحدى التجارب الجديدة ، وإذا كانت نظم الثواب والعقاب تؤكد القصص من الأخطاء فإن الشخص الذي يفصل ما هو جديد يكبت في نفسه هذه الصفة ويحاول جهده ألا يخرج عن المسارات المطروقة .

وللناس القدرة على السير في أحد الطريقين .. الاتجاه نحو التقدم أو الاتجاه نحو الركود وتصميم النظام الذي يعملون فيه يمكن أن يؤثر على أي الاتجاهين يتخذون وإلى أي مدى يسرون فيه ، ويقدر انحرافهم نحو الركود بقدر ما تزيد امكانية حدوث أمراض تنظيمية ، ويقدر توجيه أنفسهم نحو التقدم بقدر ما تجود المنظمة صحياً .

(مجلة هارفارد للأعمال - يولية / أغسطس ١٩٧٣)

نظرات في الإصلاح الضريبي

مراجعة جديدة للضرائب القديمة

(٢) ضرائب المباني ... وتطوير الضرائب التقليدية

بدر الدين أبوغازي

نشرنا في العدد السابق من المجلة المقال الأول من سلسلة المقالات التي يحررها الكاتب حول نشأة النظم الإدارية وتطورها ، عالج فيها ضرائب الأتليان ومشكلات الزراعة . وفي هذا العدد ننشر المقال الثاني حول « ضرائب المباني » باعتبارها ثاني الضرائب العقارية في مصر والتي تمثل مع ضريبة الأتليان النوع التقليدي القديم للضرائب المباشرة . والكاتب يمرض التطور التاريخي لهذه الضرائب منذ العهد العثماني حتى الآن مع تناول هذا الموضوع بالتحليل مع الناهيتين التشريعية والإجرائية .

نرى صورة لها تتشكل في العصر العثماني منذ سنة ١٥١٧ ميلادية ، حيث كانت ضريبة المباني مصدرا من مصادر تمويل الجزية السنوية تحصل من الأهالي باسم « الميري » ، ويتولى تحصيلها الملتزم ثم يوردها الى الحكومة ، ويحصل معها ضريبة أخرى يجيبها من الأهالي لحسابه الخاص .

وبهذا النظام البدائي ظهرت ضريبة المباني ، واقتضى فرضها مع ضريبة الأتليان إنشاء جهاز إداري أطلق عليه « قلم الأندية » ، مهمته تقرير الضرائب ومراقبة تحصيلها وتسليمها من الملتزمين .

ضريبة المباني هي ثاني الضرائب العقارية في مصر ، وهي تمثل مع ضريبة الأتليان النوع التقليدي القديم للضرائب المباشرة .

بدر الدين أبوغازي

وزير الثقافة الأسبق

سبق ان نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « مراجعة جديدة للضرائب القديمة - ضرائب الأتليان ... ومشكلات الزراعة » نشر في عدد أكتوبر ١٩٧٣ - العدد الثاني - المجلد السادس .

على أن العصر المصرى الحديث جاء بتنظيم آخر فرضت فيه عوائد المباني في سنة ١٨٤٢ بسعرا ١٢/١ من القيمة الايجارية، ولكن أداء هذه الضريبة كان مقصورا على المصريين وحدهم ، اذ رفض الأجانب دفعها ، وأيدتهم في ذلك المحاكم المختلطة استنادا الى العرف ، ثم صدر بأحكام هذه الضريبة أمر عال في ١٣ مارس سنة ١٨٨٤ وذلك على ضوء توصيات لجنة التحقيق العليا التي شكلت بالأمر العالى الصادر في ٢٧ يناير ١٨٧٨ والتي وضعت أسس اصلاح نظام الضرائب في مصر ، وقد كان لتوصياتها جوانبها التشريعية والادارية ، اذ تطلبت استناد كل ضريبة الى قانون ، وان يتسم تطبيقها بالشمول ، كما رسمت معالم الادارة الضريبية ، فوضعت قواعد تنظيمية لجباية الضرائب ، واقترحت اخضاع المحصلين لنظارة المالية ، وانشاء قضاء مستقل للفصل في شكاوى الضرائب . وكذلك أوصت بإلغاء الضرائب الشاذة ذات الايراد الضئيل ، وخاصة الضريبة الشخصية ، ورسوم الدخولية والأسواق في القرى ، ورسوم الوزن ورسوم بيع المواشى .

وقد اخذت هذه التوصيات تباعا سبيلها الى التنفيذ ، فلم يبق من الضرائب المباشرة في سنة ١٩٢٠ الا الضرائب العقارية على الاطيان والمباني .

ونظمت الاحكام الأساسية لضريبة المباني بأمرين عاليين آخرين في مارس سنة ١٨٨٦ ، وديسمبر ١٨٩١ ، ويقانون صدر في سنة ١٩٠٦ فضلا عن لائحة الادارة العمومية الصادرة في ١٣ مارس ١٨٨٤ .

وقد ظلت ضريبة المباني تحكمها تلك الاوامر العالية والقوانين واللوائح الى أن ألغيت ، وحل محلها القانون ٥٦ لسنة ١٩٥٤ الذى ينظم احكام ضريبة المباني حاليا .

ووفقا لهذا القانون تفرض ضريبة المباني على أساس القيمة الايجارية للعقارات المبنية

والأراضى الفضاء المستغلة والمستعملة في أغراض غير الزراعة والتركيبات التى تعتبر فى حكم العقارات المبنية .

ولا تسرى الضريبة على كل العقارات المبنية ، وانما تقتصر على تلك القائمة فى المدن والبلاد التى صدرت بها أوامر عالية أو مراسيم والمبينة فى جدول مرافق للقانون ، وكذلك المدن والبلاد التى يضيفها وزير المالية والاقتصاد الى الجدول المذكور . كما أن القانون يخوله حذف مدن منه .

ويتطلب ربط هذه الضريبة اجراءات ادارية تبدأ بحصر العقارات ، وهى عملية تجرى كل عشر سنوات بعد أن كانت تجرى كل سنتين فى ظل مرسوم ١٣ مارس ١٨٨٤ . على أن عملية حصر سنوى تتم بالقياس الى العقارات المستجدة والاجزاء التى اضيفت الى عقارات سبق حصرها ، والعقارات التى حدثت فى أجزائها أو فى بعضها تعديلات غيرت معالمها أو كيفية استعمالها والعقارات والأراضى الفضاء المستغلة عنها التى زال عنها سبب الاعفاء .

ويتولى حصر العقارات رجال الضرائب والادارة والاسكان ، وتتطلب عملية الحصر سنتين لاتمامها .

على أن القانون قد ألقى على الممولين واجب الاقرار فى مواعيد حددها ترتبط بتوقيت الحصر العام ، وبالحصر السنوى فى الحالات التى يجرى فيها الحصر ، وذلك ابتغاء تيسير عملية الحصر واجراءاتها الادارية .

وتأتى عملية التقدير بعد عملية الحصر ، وتتولاها لجنة تؤلف من أربعة أعضاء ، منهم اثنان يمثلان الحكومة ، واثنان من أرباب العقارات المبنية بينهما وزير المالية والاقتصاد ، ومهمة هذه اللجنة تقدير القيمة الايجارية السنوية للعقارات ، ويراعى فى تقدير هذه القيمة جميع العوامل التى تؤدى الى تحديدها ، وعلى وجه الخصوص الأجرة المتفق عليها اذا كان العقد خاليا من شبهة الصورية أو المجاملة .

ويتم الاعلام بالقيمة المقدرة بالنشر في الجريدة الرسمية ، وبالاعلان في جهات الادارة ومأموريات الضرائب العقارية ، وباخطار الممول باعلان خاص .

ويلى ذلك التظلم من قرارات التقدير امام مجلس المراجعة ، وهو مجلس مختلط من ثلاثة من موظفى الحكومة وثلاثة من الملاك .

ولقد ظل نظام ضريبة المباني على سماته التقليدية لم تجر عليه الا تعديلات طفيفة بعد سنة ١٩٥٤ بهدف بعض التيسيرات على المولين كالزام الادارة الضريبية باخطار المول بتقدير الضريبة خلال ثلاثة أشهر على الأكثر من تاريخ النشر العام ، وذلك حتى يتاح له التظلم خلال المدة الثابتة التي حددها القانون ، وهي ستة أشهر من تاريخ النشر العام ، وبذلك استحدث هذا النص جهة الادارة على الاخطار في موعد لم تكن تلزم به وكانت تقوت على المولين فرص الطعن .

وكذلك النص الخاص بتحديد شروط التظلم امام مجلس المراجعة ، اذ كان يتطلب فيما يتطلب لقبول التظلم اداء آخر قسط من الضرائب فرؤى التجاوز عن هذا الشرط ، باعتباره أن التظلم لا يوقف الدفع ، وأنه لا وجه لتعليق التظلم على اداء الضريبة اكتفاء بالتأمين الذى يدفعه المتظلم الذى وضع له حد أقصى قدره عشرون جنيها تنسيقا بين حكم النظام فى قانون ضريبة المباني ، وحكمه فى قانون ضريبة الأطنان .

وكذلك التنظيم الإدارى الخاص بسداد الضريبة على قسطين ، بدلا من أربعة أقساط من التعديلات التى أدخلت على قانون تلك الضريبة حتى سنة ١٩٦٠ تلك التى صدرت خصما لخلافات حول الخضوع للضريبة أو الاعفاء منها والتى أظهرت أحكام المحاكم أو فتاوى مجلس الدولة الحاجة الى التصدي لها بالتشريع .

وقد ظل سعر هذه الضريبة حتى هذا التاريخ

متسما بالثبات ١٠٪ من القيمة الايجارية بعد استبعاد ٢٠٪ مقابل مصروفات الصيانة .

وهى نسبة تقارب النسب المطبقة فى القوانين المعمول بها فى بعض البلاد الأجنبية ، اذ تبلغ الضريبة فى تركيا ١٢٪ ، وفى رومانيا وايطاليا ١٠٪ ، وفى فرنسا ١٨٪ .

أما اعفاءات تلك الضريبة فهى اعفاء حدد الكفاف ، ويقتصر على العقارات التى لايجاوز صافى قيمتها الايجارية السنوية ثمانية عشر جنيها ، بشرط الا تزيد القيمة الايجارية لجملة العقارات التى يملكها المول أو له حق الانتفاع عليها على هذا المبلغ .

والاعفاءات التى تتعلق بصفة مالك العقار كالعقارات المملوكة للدولة . والعقارات المملوكة للهيئات العامة المحلية بشروط حددها القانون ودور السفارات والمفوضات والقنصليات .

وهناك اعفاءات أخرى تتصل بفرض استعمال العقار كالأبنية المخصصة للشعائر الدينية ، والأبنية المملوكة للجهات والجمعيات الخيرية والاجتماعية والعلمية وأبنية النوادى الرياضية والمستشفيات والمستوصفات المملوكة لجمعيات خيرية والمدارس التى تختص بتعليم الدين . .

وقد ظل التنظيم التشريعى لضريبة المباني متسما بطابع نظامنا الضريبى من حيث استهدافه غرضا ماليا هو خلق مورد ضريبى للخزانة ، ولم يستخدم التشريع كأداة لاجراءات اغراض اقتصادية أو اجتماعية هامة قد تضحي بالغرض المالى الذى تخدمه تلك الضريبة والتى لها صفات الضريبة التقليدية من حيث الاستقرار والجهود والحياد .

غير ان هذه الضريبة بدأت تخرج بشكل ملحوظ عن غرضها المالى ، وتستخدم كأداة لخدمة اغراض التشييد والاستكان وتوجيه سياسة البناء لاغراض السكن ، كما استخدمت لمصالح المسباجزين وتداخلت مع قوانين الاستكان وقوانين العلاقة بين المالك والمستأجر على نحو

غير من معالمها ، وخرج بها عن أهدافها المالية
أو غلب أهدافا أخرى على هذه الأهداف ، فضلا
عما أحدثه هذا التحول من تعقيد في تنظيم
الضريبة وألقى على جهاز إدارتها أعباء ولشاع
خلافات بين الجهاز الضريبي ومموليه .

وتفصيل ذلك أن قوانين ضريبة المباني أدركتها
معالم التغيير في تيار التشريعات الاشتراكية
التي صدرت في سنة ١٩٦١ وأوضح هذه المعالم
تحويل سعر هذه الضريبة من سعر نسبي
ثابت إلى سعر تصاعدي بموجب القانون ١٢٩
لسنة ١٩٦١ الذي جعل سعر الضريبة كالاتي :

١ - ١٠٪ من القيمة الإيجارية السنوية
بالنسبة إلى المساكن التي يتجاوز فيها متوسط
الإيجار الشهري للحجرة بالوحدة السكنية ثلاثة
جنيهاً ، وكذا بالنسبة إلى المباني المستعملة في
أغراض خلاف السكن .

٢ - ١٥٪ من القيمة الإيجارية بالنسبة إلى
المساكن التي يزيد فيها متوسط الإيجار الشهري
للحجرة بالوحدة السكنية على ثلاثة جنيهاً ،
ولا يتجاوز خمسة جنيهاً .

٣ - ٢٠٪ من القيمة الإيجارية السنوية
بالنسبة إلى المساكن التي يزيد فيها متوسط
الإيجار الشهري للحجرة بالوحدة السكنية على
خمس جنيهاً ، ولا يتجاوز ثمانية جنيهاً .

٤ - ٣٠٪ من القيمة الإيجارية بالنسبة إلى
المساكن التي يزيد فيها متوسط الإيجار الشهري
للحجرة بالوحدة السكنية على ثمانية جنيهاً ،
ولا يتجاوز عشرة جنيهاً .

٥ - ٤٠٪ من القيمة الإيجارية السنوية
بالنسبة إلى المساكن التي يزيد فيها متوسط
الإيجار الشهري للحجرة بالوحدة السكنية على
عشرة جنيهاً .

وقد أفصحت المذكرة الإيضاحية للقانون
المذكور عن حكمة هذا التعديل الذي من أساسا
من أسس تلك الضريبة ، فذكرت أن الدولة تعمل

جاهدة في تهيئة المسكن المناسب لكل مواطن
تحقيقا للمجتمع الديمقراطي الاشتراكي التعاوني
وتحقيق هذا الهدف يتطلب الاكثار من المساكن
الاقتصادية والمتوسطة التي تتلاءم ، وحالة الغالبية
العظمى من أفراد المجتمع دون المساكن الفاخرة
التي ينشدها أقلية ضئيلة من الأفراد . لهذا
عملت الدولة على تشجيع سياسة إنشاء هذا
النوع من المساكن بثمتي الصور . ونظرا لما
لوحظ من أن بعض أصحاب رؤوس الأموال
لا يزالون يقيمون المساكن الفاخرة تحقيقا
للإيرادات الكبيرة ، لذلك روعي التدخل بطريق
التشريع للحد من إنشاء المساكن الفاخرة حتى
تتجه أغلبية الأموال إلى إنشاء المساكن
الاقتصادية .

وأعقب هذا القانون قانون آخر هو القانون
١٦٩ لسنة ١٩٦١ الذي أقحم مستأجري العقارات
المبنية في مجال الإعفاء ، إذ نص على إعفاء
المساكن التي لا يزيد متوسط الإيجار الشهري
للحجرة بالوحدة السكنية منها على ثلاثة جنيهاً
من أداء الضريبة على العقارات المبنية والضرائب
الإضافية الأخرى . كما أعفى من أداء ضريبة
المباني وحدها المساكن التي يزيد متوسط الإيجار
الشهري للحجرة بالوحدة السكنية فيها على
ثلاثة جنيهاً ، ولا يجاوز خمسة جنيهاً .

والزم القانون المالك في كلتا الحالتين بأن
يخفض قيمة الإيجار للمساكن بما يعادل ما خص
الوحدة السكنية من الإعفاء .

ونص القانون على سريان الإعفاء والخفض
المنصوص عليهما فيه بالنسبة إلى المباني
المستخدمة لغير السكن .

وكانت التشريعات العاجلة من سمات هذه
الفترة ، فلم يلبث أن تكشف أن القانون ١٢٩
لسنة ١٩٦١ الذي عدل سعر الضريبة على المباني
قد أغفل في عجلة أعداده أحكاما روعي تضمينها
قانون الإعفاء رقم ١٦٩ لسنة ١٩٦١ وهذه
الأحكام خاصة بالنص على سريان الضريبة

التصاعدية على المباني المنشأة أصلاً لتكون سكناً ، ولو استعملت لأغراض خلاف السكن .

كما نص المشروع على مراعاة زيادة عدد حجرات الوحدة حجرة واحدة اذا اشتملت على صالة أو أكثر عند حساب الضريبة والاعفاء .

كما نص على إلزام المالك بإخطار الجهات المختصة عند تغيير استعمال المبنى من غرض غير سكنى إلى أغراض السكن ، نظراً لاختلاف سعر الضريبة باختلاف الغرض الذى أنشئ من أجله المبنى . وإزاء هذا التعقيد الذى أدخل على نظام تلك الضريبة ومواجهة للصعوبات التى توقع المشرع ظهورها فى التطبيق فقد نص على تشكيل لجنة عليا تختص بتفسير هذا القانون وتعتبر قراراتها فى هذا الشأن تفسيراً تشريعياً ملزماً .

وإذا كان القانون ١٢٩ لسنة ١٩٦١ قد صدر عن حكمة توجيه مشروعات البناء إلى المساكن الاقتصادية والمتوسطة التى تتلاءم مع حالة غالبية أفراد المجتمع ، فإن القانون ١٦٩ لسنة ١٩٦١ قد صدر كما أفصحت المذكرة الإيضاحية مساهمة لسياسة الحكومة الاشتراكية ، ورغبة فى تخفيف أعباء المعيشة عن أصحاب الدخول المحدودة والمتوسطة وللتخفيف عن كاهل المستأجرين بنزول الدولة عن الضريبة المستحقة لها لصالحهم .

وبعد ذلك صدر قانون آخر ينظم تحديد إيجار الأماكن هو القانون رقم ٤٦ - لسنة ١٩٦٢ ، وهو يقضى بتحديد إيجار الأماكن التى أنشئت بعد العمل بالقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٦١ الذى قضى بتخفيض ٢٠٪ من أجور الأماكن التى أنشئت بعد العمل بالقانون ٥٥ لسنة ١٩٥٨ فى شأن خفض إيجارات الأماكن . ويضع القانون ٤٦ أساساً آخر لتحديد الإيجار على أساس صافى فائدة استثمار العقار بواقع ٥٪ من قيمة الأرض والمبنى ، ٣٪ من قيمة المبنى مقابل استهلاك رأس المال ومصرفات الإصلاحات والصيانة والإدارة ، على أن يضاف إلى القيمة الإيجارية

المحددة ، وفقاً لما تقدم ما يخصها من الضرائب العقارية ، الأصلية والإضافية المستحقة ، مع مراعاة الاعفاءات المقررة بالقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٦١ ، وذلك بمعنى أن الإيجار لا تضاف إليه ضريبة اذا كان متوسط الإيجار الشهري للحجرة لا يجاوز ٣ جنيهات . فإذا زاد على هذا القدر ولم يجاوز خمسة جنيهات أعفيت الوحدة السكنية من الضرائب الأصلية وحدها . أما اذا زاد الإيجار على ذلك ، أضيف إلى القيمة الإيجارية المعتمدة ما يخصها من الضرائب الأصلية والإضافية على السواء .

وقد وكل القانون المذكور إلى لجان تقدير القيمة الإيجارية المنصوص عليها فى المادة ١٣ من القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤ تحديد إيجار المباني وتوزيعها ، وعدل تشكيلها بضم اثنين إليها من مهندسى الإدارات الهندسية المحلية بالمحافظة .

كما خول المالك أو المستأجر التظلم من قرار لجنة التقدير أمام مجلس المراجعة المنصوص عليه فى القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤ ، على أن يعاد تشكيله بحيث يكون برئاسة قاض ينسب له رئيس المحكمة الابتدائية بدائرة المحافظة ، ويضم إلى عضوية المجلس اثنان من مهندسى الإدارات الهندسية المحلية بالمحافظة يصدر بتعيينهما قرار من المحافظ .

وقد شكلت لتفسير هذا القانون تفسيراً تشريعياً ملزماً لجنة عليا برئاسة وزير الإسكان والمرافق بعد فترة من صدوره إزاء ماتبين من حاجة إلى هذه اللجنة لمواجهة المشكلات التى عرضت فى السنة الأولى من تطبيق القانون .

من مجموع هذه التشريعات يبين أن الاتجاه لنا منذ سنة ١٩٦١ إلى الربط بين العلاقة بين المالك والمستأجر وبين التنظيم الضريبي ، بل إلى اقتحام أحكام تتعلق بالإيجار وسياسة الإسكان على القوانين الضريبية فى كثير من الأحيان .

وبين من استعراض هذه القوانين واستقصاء أثرها الحقائق الآتية :

أولاً : ان البعد الإداري لم يكن ملحوظاً عند اعداد هذه التشريعات . فما كادت تخرج الى التطبيق حتى تعثرت في تعقيدات ومشكلات إدارية أبرزها أن عدد الحجرات لم يكن عنصراً هاماً من عناصر تحديد ضريبة المبنى أو الاعفاء منها عند اجراء الحصر والتقدير العام الذي لم يكديفرغ منه في سنة ١٩٦٠ وهو يجري كما قدمنا كل عشر سنوات — حتى صدرت قوانين جعلت الغرفة لا الوحدة السكنية هي المناط في تحديد سعر الضريبة وفي تقدير الاعفاءات ، ولم تكن المصلحة ولا الممولون يعطون أهمية لوصف العقار بدفاتر الحصر وصفاً دقيقاً منسوباً لعدد الحجرات ، اذ كانت العبرة بالقيمة الإيجارية وغالباً ما كان المناط في تحديدها الإيجار الفعلي .

وبهذا ظهرت مفارقات عديدة نتيجة لاندخال عدد الحجرات وطريقة حسابها كعنصر من عناصر تحديد الضريبة ، طبقاً للقانون ١٢٩ لسنة ١٩٦١ ، وللإعفاء منها طبقاً للقانون ١٦٩ لسنة ١٩٦١ ، مما جعل الوصف الدقيق للوحدة السكنية مطلباً مهماً ولم يكن كذلك من قبل .

ومن هنا استغرقت طاقة جهاز الضريبة العقارية في فحص شكاوى المولين وطعونهم ، وتدافعت الى لجنة التفسير التشريعي التظلمات ، وقد كان ذلك نتيجة انعدام التنسيق بين التشريعات وتغليب الاعتبار السياسي في التخفيف على مستأجري العقارات المبنية وفي توجيه البناء الى أنواع معينة من المساكن دون اندخال الاعتبارات المالية والإدارية في الحساب .

هذا برغم أن تنازل الدولة عن ضريبة المبنى لمستأجري العقارات المبنية وفقاً لما جاء به القانون ١٦٩ لسنة ١٩٦١ لم يكن مطلوباً ولا متوقفاً ، وخاصة أن هذا التنازل جاء في أعقاب تخفيض سابق للإيجار صدر به القانون ١٦٨ لسنة ١٩٦١ .

وقد كانت قوانين تخفيض الإيجارات تتحرى تاريخ بناء العقار وتحدد قدر التخفيض فيصيب مستحقه . أما القانون ١٦٩ لسنة ١٩٦١ فقد عمد الى نصيب الغرفة من إيجار الوحدة السكنية ، وأجرى التنازل عن الضريبة وتخفيض الإيجار بمقدارها على أساسه ، فأفاد منه كثير من مستأجري المساكن الفاخرة التي بنيت على الأخص قبل الخمسينات ، وأصبح إيجارها غير متسق على معدل الإيجارات ، ومع ارتفاع مستوى الأسعار ، فأفاد هؤلاء ميزتين : ميزة الإيجار المخفض والمسكن المناسب وميزة التخفيض الجديد . هذا بينما حرم من الاعفاء طبقات محدودة الدخل من مستأجري المساكن الصغيرة الجديدة ، والتي يزيد متوسط إيجار الغرفة فيها على النصابين اللذين حددتهما القانون .

وبهذا أوجد القانون مفارقات حيث هدف الى التيسير على محدودى الدخل .

وكذلك الأمر بالقياس الى القانون ١٢٩ لسنة ١٩٦١ الذي غلب أهداف توجيه سياسة البناء على الغرض المالى ، وتصاعد بالضريبة على أساس إيجار الغرفة ، دون أن يدخل في اعتباره تحول اتجاهات البناء نحو الوحدات السكنية الصغيرة لمحدودى الدخل ، وتزايد أسعار خامات البناء الذى يجعل إيجار الغرفة في الوحدة الصغيرة ، متجاوزاً في بعض الأحيان حدود الاعفاء أو متخطياً سعر الشريحة الأولى .

كذلك جعل هذا التشريع مناط التصاعد في الضريبة إيجار الغرفة والأصول المالية التي كانت تتطلب ربط التصاعد بزيادة مجموع الدخل العقارى للمول .

واعتماداً أن أمر سياسة الاسكان في اقتصاد موجه كان من الممكن أن تتكفل به تدابير أخرى ، وأن يترك لقانون الضريبة نطاقه وفنية أحكامه ، وأن تجنب الإدارة الضريبية ما تكبدته من عناء واضطراب بسبب هذه التشريعات .

وقد رأى العدول عن قانون الاعفاء الضريبي بالقياس الى الوحدات السكنية المستخدمة في غير السكن كمكاتب أصحاب المهن غير التجارية والشقق المستغلة لأغراض تجارية ، فألقى هذا على الادارة الضريبية عبئا آخر لتعقب نوعية الاستغلال في ضريبة لا تدخل هذه العناصر الشخصية أصلا في اعتبارها ، ويتم ربطها وفقا لقواعد واجراءات تتسم بالثبات والاستقرار لمدة طويلة .

واتجه الرأي الى محاولة التخفيف من أثر هذا الاعفاء الذى أثر في ضريبة المبنى كمورد مالى وذلك بفرض رسم لخدمات مرافق الاسكان يتحمله شاغل العقار مالكا أو ساكنا ، ويسرى على العقارات التى انتفعت بالقانون ١٦٩ لسنة ١٩٦١ ، وقد كان مبرر هذا الاتجاه تمسويل مشروعات خدمات الاسكان ومرافقها بإسهام من المواطنين الذين ستعود عليهم تلك الخدمات بصفة مباشرة بالنفع والفائدة ، مع تخصيص الرسم لهذا الغرض .

ثانيا : كان القانون ٦ لسنة ١٩٦٢ عاملا آخر من عوامل التعتيد الإدارى في تحديد الضريبة على العقارات الجديدة التى أنشئت بعد العمل بالقانون ١٦٨ لسنة ١٩٦١ ، لأن هذا القانون ربط بين تحديد الإيجار الذى وكله الى لجان إدارية وبين تحديد الضريبة .

وقد أسفر التطبيق العملى لأحكام هذا القانون عن صعوبات عملية في التقدير فاقت جهد اللجان مما اقتضى المشرع التدخل لتحويل المحافظين انشاء لجان اضافية تشكل على غرار اللجان الأصلية ، وتختص بذات اختصاصها ، وانشاء مجالس مراجعة اضافية للنظر في التظلمات .

وبهذا تكاثرت الجهاز الإدارى ، ومع ذلك تراكمت الحالات المتأخرة حتى بلغت ٢٥٠٠٠ حالة بعد حوالى ثلاث سنوات من صدور القانون .

وهنا تدخل التشريع مرة أخرى فأجرى خفضا على الإيجارات المؤقتة التى يحصلها الملاك بمقدار

٣٥٪ من الإيجار على أساس أن هذه النسبة هى التى دلت الإحصاءات عن عمل اللجان انها النسبة التى يضيفها المستأجرون على القيمة الإيجارية الحقيقية، واعتبرت الأجرة المخفضة بهذه النسبة تحديدا للإيجار طبقا لأحكام القانون ٦ لسنة ١٩٦٢ بحيث يستفيد المستأجرون من هذا التخفيض بأثر رجعى منذ بدء الإيجار .

وقد تضمن هذا القانون تخفيضا آخر قدره ٢٠٪ للعقارات الأخرى التى لا يسرى عليها القانون ٦ لسنة ١٩٦٢ .

وقد ترتب على صدور هذا القانون الصادر برقم ٧ لسنة ١٩٦٥ أن إيجار الأماكن لم يعد متفقا مع القيمة الإيجارية التى ربطت عليها الضريبة ، بل أصبح أقل منه ، وقد أدى ذلك الى عدة مفارقات أخصها :

١ — أن الضريبة العقارية أصبحت تصيب إيرادا لا يحصل عليه الممول .

٢ — أن هذا الوضع لحق الضريبة العامة على الإيراد التى يحدد وعائها بالقياس الى العقارات على أساس القيمة الإيجارية المثبتة بالدفاتر ، فى حين أن الإيراد الفعلى قد نقص نتيجة لتخفيض الإيجارات .

٣ — أن الأمر يمس أيضا ضريبة الشركات ورسم الأيلولة التى تحدد قيمة العقارات المبنية فيها على أساس القيمة الإيجارية المثبتة فى الدفاتر .

ولما كانت مقتضيات العدالة تتطلب أن يتم تحديد الضرائب بما يتفق مع الإيراد الفعلى بعد تخفيضه ، فقد أخذت إدارة الجهاز الضريبي تبحث وسائل معالجة المفارقات التى أدت اليها القوانين التى صدرت بممزل عنها .

لهذا اتجه الرأي الى تعجيل موعد الحصر العام حتى يمكن تحقيق التوافق بين القيمة الإيجارية والحالة الحقيقية للوحدات السكنية ، وحتى يمكن أيضا تطبيق قوانين الاعفاء والضريبة التصاعدية

على أسس عادلة مبنية على الواقع الفعلى . غير ان ثمة صعوبات ادارية حالت دون هذا التعديل ، لأن عملية الحصر والتقدير يلزمها على الأقل مرحلة تحضيرية تستغرق نصف عام من اعداد للنماذج والدفاتر وتعيين العاملين وتستغرق العملية نفسها سنتين ، وقد بدأ هذا التفكير في منتصف عام ١٩٦٦ هذا فضلا عن كلفة هذا الاجراء المالية .

ومن اجل ذلك رؤى معالجة الوضع علاجاً جزئياً عن طريق التشريع الى أن يجرى الحصر والتقدير العام الجديد في موعده ، فصدر القانون ٣٧ لسنة ١٩٦٦ الذى قضى بتخفيض القيمة الاجارية الواردة في دفاتر الحصر والتقدير العام للعقارات المبنية التى خفضت ايجاراتها بمقتضى القانون رقم ٧ لسنة ١٩٦٥ بنسبة ٢٠٪ على أن يعاد حساب القيمة الاجارية ، وفقاً لما يسفر عنه التقدير العام الجديد ، وتسوى الضرائب المستحقة على أساس هذا التقدير بأثر رجعى اعتباراً من أول يناير ١٩٦٦ .

ويبدو أن تطبيق القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٢ ومراحله الاجرائية ما زالت تشكل عوائق تحول دون الادارة المالية ، ودون ربط الضريبة العقارية واقتضاؤها في مواعيدها مما دعا المشرع مرة أخرى الى التدخل بالقانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٧٣ ليخول الجهة الادارية القائمة على حصر وربط الضريبة على العقارات المبنية أن تقدر القيمة الاجارية السنوية للعقارات المبنية واجزائها المعدة للسكن ، أو غير ذلك من الأغراض على أساس ٦٠٪ من القيمة الاجارية الثابتة بقرار تحديد الاجرة وربط الضريبة بصفة مؤقتة ، وفقاً للتقدير المذكور مع وجوب أدائها اعتباراً من أول السنة التالية لاتمام البناء أو شغله قبل اتمامه ، وعلى أن يتم تعديل الربط المؤقت تلقائياً دون حاجة للطعن فيه عند ضرورة تحديد القيمة الاجارية نهائياً .

لقد كان لكل هذه التعديلات المتشابكة آثارها على الضريبة ، وكانت انعكاساتها على جهاز

الادارة المالية هي أوضح الانعكاسات . فهي قد استغرقت جانباً كبيراً من طاقة هذا الجهاز في مشكلات كثيرة . . . وهي أوجدت ثغرة وسعت هوة الخلاف بين الادارة الضريبية ومموليها ، في حين أن الثقة تقوم أساساً من مقومات نجاح الادارة الضريبية .

هذا فضلاً عن أن غموض نصوص كثيرة أو قصورها وكثرة التعديلات التى أدخلت عليها وتعدد التعليمات الادارية في الموضوع الواحد مع ما قد يتيح من تناقض فيها يضع الادارة المالية في مواجهة مشكلات كثيرة ويصم التنظيم الادارى بعيوب من الممكن أن يتجنبها لو نال التشريع والتنظيم الفنى العناية الواجبة والوضوح الذى يخفف من اختلاف التأويل والتفسير .

ولقد آن أن يواجه نظام الضرائب العقارية بشقيه الأتيان والمباني باصلاح شامل لا يصدر عن مناسبات بذاتها أو عن ظروف متغيرة وانما يصدر وقد استقرت المبادئ والظروف والأوضاع .

هذا الاصلاح قد آن ان تتفرغ له من الآن لجان متخصصة تعده كجزء من التنظيم الضريبى الشامل فيه ، وان يتوافر لهذه اللجان النظرة المستقبلية التى تتيح لها أن تتمثل أوضاع مصر ما بعد المعركة واتجاهات الاقتصاد المصرى فى المستقبل ، وأن تدخل فى اعتبارها العوامل الاجتماعية والسياسية . على أن يكون رائد هذه اللجان اعداد تنظيم فنى جديد للضرائب العقارية يحقق التناسق بين مختلف الأوضاع ، ويتفادى أخطاء وعيوب القوانين المالية . على أن تدخل هذه اللجان فى اعتبارها :

١ - التطور الزراعى واتجاهاته فى المستقبل .

٢ - التطور فى سياسة البناء والاسكان واحتياجات خطط التعمير الى توجيه الجهد والأموال الى هذا المجال .

٣ — التوفيق بين نظامنا الضريبي وبين التخطيط المستقبلي واحتياجات التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

على أننا وقد فصلنا القول في مقال سابق عن مراجعة نظام ضرائب الأطنان ، فإن البحث في هذا المقال يتجه أساسا الى ضريبة المباني وأن كانت دراسة الضريبتين القديمتين ينبغي أن تمشي معا ، وأن تستوعب معها دراسة كل الضرائب التي تصيب الدخل العقاري والثروة العقارية مدخلة في حسابها الأعباء التي تقع على ملاك العقارات للتوصل الى تنظيم فني عادل يستوعب كل هذه الأعباء ، ويحقق الوضوح للتنظيم الضريبي .

ولعله من الملائم دراسة نظام ضرائب المباني التي يخضع لها مستعملو منازل السكن كإسهام منهم في خطة البناء والتعمير ، ومشاركة في أعباء خدمات الإسكان والمرافق التي تعود عليهم بالنفع ، وهذا النظام قائم كجزء من النظام الضريبي السوفيتي .

ولعله من الملائم أيضا دراسة نظام الاتاوة العقارية تفرض على الأراضي الفضاء التي لا تستغل في البناء ، باعتبارها ثروة عقارية عاطلة ، وعلى أساس أن هذه الاتاوة يمكن أن تكون دافعا لبناء كثير من الأراضي الشاغرة ، مما يعين على دفع حركة التشييد الإسكاني في مرحلة التعمير المقبلة .

كذلك فإن الأمر يتطلب أيضا بحث نظام الضرائب على زيادة القيمة ، وهذه الضرائب موجودة في نظامنا المصري بصورة ما في شكل مقابل التحسين ، غير أن الأوضاع تدعو الى مراجعة هذا النظام ، ووضع نظام آخر أكثر تكاملا وفعالية وأكثر تطابقا لحاجات التطور .

على أن البعد الإداري ينبغي أن يكون مائلا في خطة الإصلاح من أجل استكمال أسباب التنظيم الفني الكفء لنظام الضرائب ، ومن أجل

إرساء العلاقات بين الإدارة المالية والمولين على أسس واضحة وسليمة .

ومن هنا يتطلب الأمر أن يفرد للتنظيم الإداري لجهاز الضرائب العقارية مكان كبير في دراسات مستقبل النظام الضريبي .

ولعل في الدراسات التي أعدتها الأمم المتحدة عن جهاز إدارة الضرائب العقارية ما يعين على تصور دقيق للتنظيم النموذجي ابتداء من جهاز المساحة والمحصر العقاري ومواصفات العناصر الفنية التي يجب أن تتوافر له ، باعتباره دعامة أساسية في النظام الى جهاز ربط الضرائب ، ثم أجهزة تحصيلها والأجهزة المختصة بنظر التظلمات والبت في المنازعات الخاصة بشأنها .

وأهم ما عُنيت به الأمم المتحدة في دراساتها أساليب تقدير قيمة العقارات ولها أهميتها في الضرائب على الثروة العقارية وضرائب الشركات والأساليب الفنية لتقدير دخول الثروة العقارية والعمليات الإجرائية المتصلة بها ، وكذلك النماذج والإجراءات المختلفة التي تقطعها عمليات التقدير ، وطريقة تصميم هذه النماذج وأعدادها بحيث تخدم أغراض الحصر والتقدير العام وتخدم في ذات الوقت مختلف الأغراض الإحصائية .

على أنه يجب إعادة تشكيل جهاز تلك الضرائب بعد اختصار المراحل وتحديد الإجراءات وحصرها ، بحيث يقتصر على حاجاتها الفعلية ، وبحيث يتفق عددا وطاقمة مع المهام الموكولة للجهاز ومع العائد المالي لهذه الضرائب القديمة .

على أن برنامج الإصلاح ينبغي أن يكون شاملا متناسقا ، وأن تمثل هذه المراجعة لنظام الضرائب العقارية جزءا من البرنامج الشامل لإعادة النظر في نظامنا الضريبي كله .

ولعله من الملائم ، ونحن في معرض مراجعة الضرائب القديمة ، أن نشير الى ضريبة أخرى

لها طابع القدم ، وان اختلفت في مجال أعمالها عن الضرائب العقارية ، وهى ضريبة الباتنتا التى فرضت في فرنسا سنة ١٧٩١ بسعر تناسبى مع القيمة الايجارية للمسكن والمتجر ثم فرضت في مصر ١٨٩٠ ، ولكن رفض الأجانب دفعها ادى الى الغائها سنة ١٨٩٢ ، وهى ضريبة عينية قديمة ليست لها مزايا الضريبة الشخصية وعدالتها ، ولكن النظم الضريبية الحديثة كثيرا ما تستخدم — لضرورات ادارية ولاعتبارات الملاحة والسهولة والاقتصاد — اثواب الضرائب القديمة بعد أن تلبسها زيا حديثا يتفق ومطالب العصر ... ومن ذلك ضريبة الباتنتا التى تقوم على المظاهر الخارجية .

بغض النظر عن التسمية فان الضريبة العينية التى تحدد على أساس المظاهر الخارجية وجدت في نظامنا الضريبى المصرى الحديث في شكل الضريبة على ارباح المهن غير التجارية التى فرضت بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٩ على ارباح مهنة المحامى والطبيب والمهندس والمعماري والمحاسب والخبر وغيرهم من اصحاب المهن غير التجارية التى يعينها وزير المالية .

وقد فرضت هذه الضريبة حينئذ بنسبة مئوية من مجموع القيمة الايجارية للمكان والامكنة التى تشغلها المهنة والقيمة الايجارية للمسكن الخاص لصاحب المهنة . فهى ضريبة قامت على أساس القرائن والمظاهر الخارجية ، وكانت على عيبها حتى الغيت وسيلة سهلة لتقدير ارباح اصحاب هذه المهن بأقل عبء على جهاز الادارة ودون ارهاق للممولين .

وقد اتخذت ضريبة الباتنتا صورة اخرى في نظم ضريبية مختلفة منها النظام السوفيتى الذى كان يطبقها على المشروعات الخاصة في شكل رسم تصريح بالعمل ، وضريبة تسوية بنسبة بسيطة من رقم الاعمال .

ولعل اصحاب الحرف وصغار التجار في مصر ، وهم يشكلون نسبة كبيرة من ممولي ضريبة

الأرباح التجارية والصناعية ، ويمثلون عبئا ملحوظا على الجهاز الادارى في حاجة الى نظام ضريبى مبسط يجنبهم مشكلات ومراحل تقدير الربح ، وربط الضرائب المباشرة ، ويوفر على الجهاز الضريبى ما يبذله من جهد في هذا العمل ، ويمكن أن يقوم هذا النظام على أساس استخدام الضريبة القديمة استخداما عصريا وبصورة مبسطة تراعى الواقع الثقافى والاجتماعى لنسبة كبيرة ممن يعتبرون في عرف النظام الضريبى المصرى من الممولين ، وعلى أن يكون عبء هذه الضريبة هينا لا يرهق محدودى الدخل من هذه الفئات ، ولا يصيب حد الكفاف الضريبى الذى يتطلب اعادة نظر على ضوء تغير مستوى الاسعار وتكاليف المعيشة .

وفي هذا التنظيم ما يرفع عن الادارة الضريبية عبئا كبيرا ، وهو في نفس الوقت يلقى تأييد كثرة الممولين الذين يتطلعون الى نظام يتسم بالوضوح والبساطة والعدالة ويحدد التزاماتهم بيقين . على أن مثل هذه المراجعة للضرائب القديمة واعادة صياغة نظمها صياغة حديثة ينبغى أن تنهى في اطار متكامل النظرة الى النظام الضريبى كله الذى ينبغى أن تشكل لاعادة النظر فيه لجنة عليا تعكف على دراسة كل جوانب النظام ، بحيث تستعرض كل ضريبة في تطورها التشريعى وعلاقتها بالضرائب الأخرى ، ومكانها في بنية التنظيم الضريبى ، ووسائل الاصلاح التى يجب أن تدخل عليها اذا كشفت الدراسة عن دواع لبقائها ، وأن تتمثل تلك اللجنة صورة النظام الضريبى كله وتضع الاطار الملائم لنظام ما بعد الحرب .

ويصاحب هذه الدراسة للنظام التشريعى دراسة أخرى للادارة المالية للجهاز القائم بربط الضريبة ، وكيفية تنظيمها وتكلفة الجباية — كيفية تحصيل الضريبة — المراحل الاجرائية المختلفة لربط وتحصيل الضرائب . ماهية المشكلات الادارية القائمة التى قد تشكل معوقا للعمل .

على أن تلك اللجنة ينبغي أن تزود ببيانات احصائية دقيقة ، وأن يوضع تحت نظرها دراسة تاريخية شاملة لكل ضريبة وتطوراتها وتجميع للمشكلات التي كشف عنها التطبيق وللأراء القانونية التي عرضت في تفسير النصوص ، وكذلك للجوانب الادارية والتنظيمية التي صحبت تطبيق نظام كل ضريبة منذ نشأتها .

ولعل من أسباب نجاح مثل هذه اللجنة اتاحة الفرصة الكافية لها لتقليب كل وجهات النظر واعطائها الوقت الكافي للدراسة . وتزويدها بكل ما يعن لأجهزة الضرائب المختلفة من آراء تتصل بوسائل الاصلاح على ضوء الممارسة الفعلية والعملية في تطبيق النظم القائمة . على أن تكون هذه الاجهزة عوناً للجنة ومصدراً أساسياً من مصادر المعلومات لها . . ولعل من العوامل التي يمكن أن تعين اللجنة على استظهار الواقع بكل حقائقه تجميع مقترحات مختلف طوائف الممولين والمشتغلين بشئون الضرائب والمعنيين بها من أصحاب الفكر النظري ومن الممارسين المطبقين ، وبهذا يتاح لها عن طريق استطلاع الرأي العام ممثلاً في هذه الفئات أن تتعرف على جوانب يمكن أن تعين على وضع اطار عام للاصلاح . فاذا ما اكتملت صورة النظام الضريبي للمستقبل أمكن

مناقشته في مؤتمر عام يطرح أبعاده السياسية والاقتصادية والاجتماعية والادارية على صعيد البحث .

على أن في النظام الضريبي القائم جوانب أخرى جديرة بدراسة مقبلة بعد أن فرغنا من استعراض أهم الضرائب التقليدية القديمة ، وذلك حتى نستطيع أن نجلو صورة شاملة للتنظيم القائم من وجهة النظر الادارية والمالية .

من مراجع البحث

١ - أصول علم المالية العامة والتشريع المالي المصري للدكتور محمد زكى عبد المتعال .

٢ - تطور نظام الضرائب في مصر خلال الخمسين سنة الأخيرة للدكتور حسين خلاف

٣ - تشريع الضرائب للدكتور محمود عاطف البنا

٤ - الضرائب في الاتحاد السوفيتي للدكتور عاطف صدقي

٥ - الأعمال التحضيرية لقوانين الضرائب العقارية وتقرير اللجان

٦ - Manual of land Tase Adminis-
tration, United Nations

تبادل الخبرات الادارية عبر العالم

وضع المعهد الاوربي لادارة الاعمال خطة طويلة الاجل لزيادة تبادل الرأي في المجالات الادارية بين أوروبا الغربية وبين كل من أوروبا الشرقية واليابان ، وتنفيذا لهذه الخطة بعث المعهد ٢٠٠ من طلبة الدراسات العليا به وحوالى ٢٠ من أساتذته الى اليابان لقضاء شهر هناك وذلك لمقابلة رجال الصناعة بها وللتعرف على الصناعة اليابانية . ولما كانت تكاليف البعثة أثقل هذا العدد الكبير باهظة فقد قام اتحاد أصحاب الأعمال الياباني بدفع معظمها . . وسوف يرد المعهد هذا الجميل خلال العام باستضافة جماعة من طلبة وأساتذة المعهد الياباني للدراسات الدولية والتدريب ويعقد ندوة عن ادارة الأعمال الاوربية لكبار رجال الصناعة اليابانية .

(مجلة الادارة الدولية - أغسطس ١٩٧٢)

الانفتاح الاقتصادى

نظرة وتعليق

محمد عباس زكى

تميز عالم اليوم بظاهرة جديدة في العلاقات الاقتصادية الدولية قوامها زيادة الشعور لدى العديد من الدول بتحرير التجارة الخارجية من القيود والحواجز التي تعترض سبيلها لزيادة التعاون الاقتصادى بينها ، دون ما نظر الى المبادئ والايدىولوجيات المذهبية والسياسية .

ولقد شهدت فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية مولد العديد من المنظمات الدولية التي تستهدف تنمية التجارة الخارجية ، وتحريرها من طريق التدرج في خفض الحواجز الجمركية والاجراءات الميزية على امداد مرحلية ، ومن أمثلة تلك المنظمات الدولية كالبانك الدولي للانشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي ، ومنظمة الجات ، ومؤتمرات التجارة والتنمية ، ثم بنت في الخمسينيات حركة أخرى على أسس مغايرة بانشاء اتحادات اقتصادية بأشكال مختلفة ، بغية توسيع دائرة تجارتها الخارجية ، وكانت التكتلات الاقتصادية بانشاء السوق الأوروبية المشتركة ثم منظمة الكوميكون لدول الكتلة الشرقية ، ثم المنظمات الأمريكية ، وكلها ترمى الى حل مشكلة الأسواق ، وفتح مجالات لتسويق الانتاج ، وتشجيع فرص استغلال الموارد ، والاستفادة من المهارات . وكان آخر هذه الجهود ما أطلق عليه العناق أو الوفاق الاقتصادى والسياسى بين القوتين الأعظم أمريكا وروسيا ، رغم اختلاف النظريات والايدىولوجيات السياسية ، وذلك لتحقيق التقدم والنمو الاقتصاديين في اطار من الاستقرار والتعاون . من هذا الموضوع يحدثنا الكاتب مشيراً الى دور مصر في عملية الانفتاح الاقتصادى ، وما يستتبع ذلك من ضرورة تغيير سياستنا الاقتصادية .

التقدم ، وكانت خطط التنمية الاقتصادية المتوالية التي حققت المزيد من النمو . الا أن العصر الذى نعيشه الآن يتميز باتساع الفجوة بين الدول المتقدمة وبين الدول الأقل تقدماً ، والتي يطلق عليها اسم الدول النامية ، ومن مظاهر اتساع هذه الفجوة اتجاه التبادل التجارى بين كتلتا المجموعتين لصالح الأولى ، وعلى حساب الثانية . ويدور هذه الأيام الحوار والنقاش ، وتعقد الجلسات الاستماعية ، تطبيقاً لما نادى به السيد رئيس الجمهورية من ضرورة اشتراك

في جمهورية مصر العربية كائنات الجهود المتوالية منذ قيام الثورة بقصد اللحاق بركب

محمد عباس زكى

رئيس مجلس ادارة بنك بور سعيد سابقاً
سبق ان نشرنا له عدة بحوث كان آخرها
« الغرف التجارية ودورها في مجال التجارة
الخارجية وتنمية التصدير » نشر في عدد يوليو
١٩٧٣ - العدد الاول - المجلد السادس .

جميع الطبقات في نقاش حر للوصول الى أمثل المبادئ والخطط في مختلف مجالات حياتنا الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في ضوء المتغيرات الدولية .

وقد اعلنت الحكومة بيانها الخاص بالسياسة الاقتصادية الجديدة التي تستهدف تحقيق سياسة الانطلاق والانتاج الاقتصادي ، ومسايرة التغيرات الاقتصادية العالمية . وقد آن الاوان ان نعلم ان النظام الاقتصادي هو أساس كل تقدم ورقى ، وما قامت حضارة الا على أساس اقتصادى سليم وبناء أخلاقى قويم ، وان الأمر ليدعو الى مراجعة ما تم في الماضى لتتخذ منه عظة وتبراسا لخطوات المستقبل . فالخطيط الاشتراكى الكفء — كما عرفه الميثاق — هو الأساس الذى يضمن استخدام الموارد الوطنية والطبيعية بطريقة علمية وعملية وانسانية، لكى يحقق الخير لمجموع الشعب ، ويوفر لهم حياة الرفاهية ، وبعبارة أخرى هو ضمان حسن استخدام الطاقات البشرية والمادية والثروات والكماليات ، بما يحقق احسن النتائج لصالح المجموع في مستقبل أيامه ، دون تعنت أو تعصب فكرى على أساس بناء اقتصاد متطور يسمى لتحقيق المصلحة العامة في أوسع حدودها المادية ، وكفالة الجانب الروحى لها من قضاء على الاقطاع ، مع رفع لمستوى المعيشة للأفراد الى تحقيق لاهداف بعيدة واضحة ، واقامة موازين جديدة للحياة العربية .

والملاحظ الآن عند اصدار قرارات ثورية ، أو ايضاح معان ، أو محاولة ادخال نظم حديثة أن تعلو بعض الأصوات بأنها غير اشتراكية ، لا سيما في مجال الادارة والاقتصاد ، كأن الاشتراكية جمود ولا تحرر ، ولا يغيب هنا عن البال قول الزعيم الخالد جمال عبد الناصر في احدى خطبه ليست هناك ادارة اشتراكية أو ادارة رأسمالية ، وانما هى ادارة علمية سليمة: فان جوهر الاشتراكية وتشريعاتها وواقعيتها العربية .انما يكمن في تكامل الفكرة وتناسقها في

مرونة وبساطة لتحقيق للبشرية صلاحا مع قابلية للتطور لمسيرة العصر في تحقيق حياة أفضل ، وتنمية صائقة وعدالة اجتماعية ، وعلى أساس هذه المبادئ تنظم الحياة المالية والاقتصادية . ويهمننا أن نبرز هنا أنه رغم الاختلاف العميق في النظم السياسية والمبادئ والعقائد الاجتماعية، فقد اتفقت القوتان الكبيرتان على ضرورة التفاهم وتثبيت وسائل الاتصال ، مع زيادة تدعيم الروابط اذ تعمل الدولتان على تحقيق غاية واحدة ، واذ تلتقيان على هدف واحد هو مصلحة أفراد مجتمعها ، ففى النظام الرأسمالى تعمل القطاعات المنتجة تحت ضغط حاجات الجماعة ، كما تعمل النظم الاشتراكية على تحقيق حاجاتها، واذا كان الشرق يستورد حاليا النظم التكنولوجية من الغرب ، واستيراد كافة المعدات والآلات منه ، واذا كان الوفاق قد تم بين السلطات الرأسمالية والاشتراكية ، بين نظام الملكية الفردية ونظام المؤسسات الحكومية ، فلم لا يتم في نطاق الدولة الواحدة لتعمل على تحقيق الآمال والوصول الى غاية الاشتراكية ، وهى تحقيق الرفاهية والأمن والمساواة لأفراد الشعب .

واذا كانت ظروف الماضى ، وما تطلبتة خطة التنمية الاقتصادية من انشاء العديد من المشروعات لخلق حالة الاكتفاء ، اقتضت انشاء العديد من الحواجز والحماية الجمركية والادارية في ظل رقابة حكومية لتحقيق للأفراد والجماعة حاجتها من السلع والخدمات .

واذا ما أردنا الى ما أسميناه الانفتاح الاقتصادي نجاحا ، وجب اعادة النظر في الكثير من أمورنا ، حتى نضمن تطوير اقتصادنا . ونعرض فيما يلى للمجالات والأنشطة المختلفة التى يجب دراستها .

أولا : في مجال خطة التنمية الاقتصادية

لا جدال في أن التصنيع هو مفتاح الرقى وازالة التخلف ، بما يحققه من زيادة الطاقة الانتاجية ، وخلق المزيد من الصناعات ، وامتناع الأيدي

عن طريق خلق طاقات للعمل ، وتحسين ميزان المدفوعات ، وزيادة القدرة على التصدير ، وفتح الأسواق إذا ما أحسن التطبيق والاختيار ، وبالتالي الحصول على المزيد من النقد الأجنبي .
إلا أن الأمر ليدعو إلى إعادة النظر فيما تم من حركات التصنيع التي وصلت إليها البلاد ، ودراسة ما تم منها ، واستخلاص الدروس والتجارب من واقع الخبرة والتطبيق في ضوء ما وصلت إليه النتائج من جميع النواحي ، وبالأخص الناحية الاقتصادية ، وما تحقق في السوق الداخلي من توفير الاحتياجات ، وما استفادت به البلاد من السوق الخارجي بزيادة معدلات صادرات هذا القطاع ، سواء لدول العملات الحرة ، أو الاتفاقات ، وبالتالي إمكان تقييم ورسم صورة واقعية تتخذ في ضوءها خطوات المستقبل ، واستكمال حلقة المشروعات حتى تكون جميعها كالبنيان المرصوص يشد بعضها بعضا .

وإذا كانت الدول حاليا تعيد دراسة مشروعاتها وخططها ، وإذا كانت برامج التصنيع قد قامت في وجهها بعض المعوقات من قصور الأيدي الماهرة أو الإدارة الرشيدة ، فقد آن الأوان لإعادة النظر في مشروعات التصنيع ، وفقا للظروف والأوضاع مع التركيز على صناعات التصدير ، وربط المشروعات بعضها ببعض ، حتى لا تكون هناك أية عوائق بين التصنيع والقطاعات الأخرى من زراعة ونقل مثلا ، وحتى تكون المشروعات متكاملة من النواحي الفنية والاقتصادية والإدارية ، وحلقة السوقين الداخلي والخارجي .

وإذا كان من أهم المشكلات في هذا القطاع قلة رؤوس الأموال ، وعجز ميزان المدفوعات ، وعدم قدرته على تحقيق عمليات الاستيراد ، فإن الواجب علينا في هذا المجال تشجيع القطاع الخاص ، سواء المحلي أو العربي في المساهمة بجهوده في هذا المضمار عن طريق نشر خطط التنمية الصناعية التي يترك تنقيدها لهذا

القطاع ، مع معاونته عن طريق البنوك في التمويل ، وتشجيعه على أداء مهمته . ولا يغيب عن البال ضرورة الاستفادة بجهود اتحاد الصناعات ، وكذا الغرف التجارية ، وجهود الدول والهيئات الدولية ، وخبرات الأمم المتحدة في هذا الشأن .

ولا شك أن ما أشار إليه السيد / نائب رئيس الوزراء ووزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية من تحويل رؤوس أموال بعض الشركات إلى أسهم يشتريها القطاع الخاص أو العاملون فيها ، أمر سوف يؤدي إلى أحسن النتائج وخصوصا إذا ما تقرر نشر ميزانيات القطاع العام والإعلان عنها ، مما سوف يخلق مزيدا من الثقة والتفاؤل ، ويشير بأطيب الثمرات إذا ما اتخذ القرار الصيغة التنفيذية حتى يشعر الكافة بمدى الجدية والاهتمام بما نعلن .

وإذا كانت هذه أهمية الصناعة ، فلا يمكن بحال إنكار أهمية دور القطاع الزراعي ، وخاصة في بلد كجمهورية مصر العربية ، بحكم وضعها الجغرافي وصلاحيته تربتها ، ونظرا لتغلب الطابع الزراعي مع إعطائه المزيد من الجهد والرعاية والاهتمام ، نظرا لأن التغيرات التي تطرأ عليه تؤثر تأثيرا جوهريا في حياة الدولة وحياة الفرد ، نظرا لما يحكم هذا القطاع من عوامل يصعب التحكم فيها والسيطرة عليها كالظروف الجوية والأوقات ، وتقلب الأسعار ، مع بقاء المساحة المنزرعة كما هي دون تغيير يفكر ، وما يتبعه من موارد حيوانية وسمكية محدودة .

وإذا كانت الزراعة عملية بيولوجية ، فإن الانتاج لا يتأتى بصورة منتظمة من حيث الشكل والعدد ، وبصفة دورية منتظمة ، مثل الانتاج الصناعي في السيارات أو الأجهزة مثلا والذي يبرز انتاجه تبعا لخطة انتاجية ، علاوة على ما للنتيجة الشديدة في الأسعار الكميات من أثر بالنسبة للسعر الداخلي والخارجي على السواء . فزيادة الكميات وارتفاع الأسعار يعرقل الاقتصاد

العالمى ، وبالتالي مجالات النمو ، بالإضافة الى تأثير مناطق الانتاج وبعثرتها مما يؤدى الى عدم تحقيق ما نرمى اليه من أهداف .

لذلك فان من أهم ما نوصى به فى هذا الشأن ضرورة الاهتمام بالرقعة الزراعية ، وتوفير حاجاتها من أسمدة ومبيدات ، مع استصلاح التربة ، والعمل على زيادة معدلات الغلة الغذائية ، وتنويع المحصولات ، والاهتمام بالميكنة الزراعية . وبعبارة أخرى القيام بثورة خضراء تحقق المزيد من احتياجات السوق الداخلى والخارجى بزيادة معدلات التصدير فى وقت تشتد فيه الحاجة للغذاء بأنواعه . كما أن فى تجميع المساحات ، وخاصة بالنسبة للتصدير وتخصيص مساحات معينة لنشاطه أمرا يجب أن تكون له الأهمية الأولى اذا كنا جادين فى تصدير سلعنا الزراعية ، وخاصة للأسواق الأوربية ذات العملة الحرة . وضمائنا لتحقيق ذلك يجب أن تكون هناك حوافز لدى القائمين على الزراعة عن طريق ضمان ثبات الاسعار ، سواء بمعرفة الحكومة لتثبيت السعر ، أو ضمان سعر معين لتسليم المزرعة بشروط خاصة ، أو بواسطة الجمعيات التعاونية ، وبنوك التسليف . على أن يتم ذلك مقدما وقبل الزراعة تشجيعا للزراع على زراعة الأصناف المطلوبة ، وحماية لهم من تجار الداخل وأضعاف مقدرتهم على المساومة .

ويجدر بنا ، ونحن نتكلم عن خطة التنمية سواء فى مجال الصناعة أو الزراعة ، أن نتعرض الى نشاط التعليم لما له من اثر فى هذه الأنشطة . واذا كانت دول العالم النامية قد اهتمت بهذا النشاط التعليمى منذ الخمسينات ، أى منذ بداية الحركات التحررية الاستقلالية ، فان معدلات النمو كانت سريعة ، نظرا للرغبة الاجتماعية والسياسية لدى أفراد الأمم فى نهضة البلاد ، ورفع مستوى الأفراد ، وتحقيق آدمية الفرد وكرامته ، وأضحى من أهم مطالب كل فرد الحصول على عمل ، مطالبين دوما بمسياسة للأجور والحوافز .

واذا كان التعليم حقا لكل فرد ، وأنه جواز المرور الى حياة أفضل ، ومركز أعلى ، ومستوى لكرم ، وجب أن تتلاقى أنظمة التعليم مع المجتمع وتطورانه وأهدافه وحاجاته . ونحن فى جمهوريتنا العربية نأخذ بمبدأ تعيين كل الخريجين ، والى أن تتطور أنظمة التعليم بما يتلاقى مع حاجات المجتمع ، مما يزيد انفاعليته والاقبال من تكاليفه ، وحتى تنتهى اللجان التى أمر بتشكيلها السيد رئيس الجمهورية من تطوير نظم التعليم وملاقة عصر الذرة ، أرى أن يعاد النظر فى سياسة التعيين ، وذلك عن طريق فتح مجالات عمل للقطاع الخاص ، كما سبق أن أسلفنا حتى يستوعب عددا كبيرا من مختلف المجالات ، بالإضافة الى منح الخريجين مكافآت مالية لفترة محدودة تتناقص عاما بعد عام ، تشجيعا لهم لاقتحام الأعمال الحرة والاعتماد على النفس وبذل الجهود ، مع فتح مجالات الهجرة ، وخاصة للبلاد العربية .

ثانيا : فى مجال التجارة الخارجية

(١) التصدير

ما من شك فى أهمية دور التجارة الخارجية، وبالأخص فى شقها التصديرى . فالتصدير هو القوة الضاربة فى جيش التجارة الخارجية . وبمقدار ما لديه من امكانيات وما يقاها له من جو مناسب ووسلع منافسة جودة وسعرا وتوقيتا يكون النجاح ، وما نعانیه من جهد فى التصدير يرجع أساسا الى عدم توافر الانتاج بالكمبيالات والاسعار والمواصفات المطلوبة فى الأوقات المرغوبة ، ويرجع ذلك اما الى زيادة الاستهلاك او قلة المنتج ، وكلا الأمرين جد خطير .

واذا كانت ظروف الانتاج العالمية فى حالة شديدة من التذبذب ، وبالتالي أسعارها العالمية، ولما يكتنف العالم من تغيرات فى الأنظمة النقدية العالمية وأسعار النقد ، كان من الواجب تحرير عمليات التجارة الخارجية وخاصة التصدير . من منطلق هذه التغيرات الدولية

يتسع أمامها الأفق في سبيل تنفيذ عملياتها بعيدا عن شكل الروتين وعدم الثقة .

وإذا كانت هذه أهمية التصدير وجب بذل أقصى الجهود في سبيل تمهيد جميع الطرق التي تيسر عملياته ، وتحقق له أهدافه ، وإزالة العقبات التي تعيق مسيرته خاصة في عصر تميز بالمنافسة . فإن دخول الأسواق أمر يحتاج الى مهارات وخبرات وعديد من الدراسات المتوالية المتجددة ، وبالتالي فإن تنمية التصدير وزيادته عمل خلاق يحتاج الى جهود مشتركة من الحكومة وأجهزتها ، ومن العاملين في مجاله ، سواء من القطاع العام أو القطاع الخاص .

وإذا كنا ندعو الى تنمية التصدير ، وهو أهم الأهداف — وتشجيع عملياته ، فإنه يجب على قطاع التجارة الخارجية، وخصوصا بعد التنظيم الجديد أن تكون لديه كأساس دراية دقيقة متطورة متوالية Up-To-DATE عن الأسواق الخارجية وإمكانياتها وحاجاتها ، واستيعاب الأسواق ، وقدراتها ، والأسعار الدولية ، وظروف المنافسة والسياسات التجارية للدول ومعرفة متى وأين وكيف يتم التصدير . وقد آن الأوان لإعادة النظر في اتفاقيات التجارة والدفع حتى نتحاشى ما بها من ثغرات ، وأن تكون معاملة الدول التجارية مبنية على أساس من المساواة ، مع ربط عمليات الاستيراد والتصدير والالتزام ، بما يحدد من سلع وكميات مع العمل على تنويع هيكل الصادرات بتنويع السلع المصدرة وتنويع الأسواق الخارجية .

وقد أعلنت الحكومة ، تشجيعا لقطاع التصدير الى بلاد العملات الحرة ، الاحتفاظ للمصدر أو الوحدات الاقتصادية التي تتجاوز صادراتها الهدف المقرر بنسبة ٥٠ ٪ من الزيادة تستخدم في استيراد السلع التي هي في حاجة اليها . ونرى أن التطبيق الأمثل لهذا المبدأ يجب أن ينصب على صادرات القطاع الخاص ، بشرط أن يلتزم اتحاد المصدرين بالنسبة للقطاع الزراعي واتحاد الصناعات بالنسبة للقطاع الصناعي ،

بهدف معين مدروس . ويكون لأعضائه — كل حسب نشاطه — حق الحصول على الزيادة ، أما فيما يختص بالقطاع العام واعطائه هذه النسبة ، ولدينا خطة اقتصادية واضحة المعالم وميزانية نقدية محددة مبنية على دراسة واعية للإنتاج وإمكانياته والسوق الداخلي واحتياجاته والتصدير ومتطلباته مع وحدة في الميزانية ، فأمر يحسن اعدة النظر فيه ، على أن يتم في حالة الأخذ بالمبدأ تقدير الأهداف بمعرفة لجنة محايدة للاشتراك مع مؤسسة التجارة في ضوء صادرات الأعوام الماضية لا الحالية وإمكانيات التطور وحاجة الأسواق ، وعلى أن يقتصر على السلع المستخدمة فقط .

لقد حدد الميثاق للقطاع الخاص في مجال التجارة الخارجية نسبة معينة من النشاط التصديري قدرت بـ ٢٥ ٪ إلا أنه في مجال التطبيق لا يحظى نشاطه بهذه النسبة ، لذلك يجب العمل على تشجيعه بكافة الوسائل لتوفير إمكانيات الإنتاج خاصة بعد إلغاء نظم رخص الاستيراد ، والاقبال من الخطوات البيروقراطية وذلك عن طريق :

— قيام البنوك بمنع القروض اللازمة للمصدرين بفائدة أقل نسبيا معاونة على تدبير الإنتاج ، وتسهيل إجراءاته ، مع معاونته في تمويل الصادرات في ضوء نشاطه السابق والحالي .

— منح الغرف التجارية المزيد من الاختصاص في مجال التصدير ، من حيث إعطاء الشهادات والقيام بالرقابة على السلع المصدرة أسهاما منها في هذا المجال .

— رغبة في تشجيع المصدرين على زيادة حجم التصدير ، وفتح أسواق جديدة ، فقد وفقت الحكومة في الالتجاء الى سياسة تعدد أسعار الصرف في ظل سوق موازية . كذلك فإن المقترح الأخذ بمبدأ إعفاءات ضريبية ، بإعفاء نسبة من أرباح عمليات التصدير من ضريبة الأيراد العام . كذلك إعفاء الصادرات من جميع المصروفات

الإدارية والعوائد الجمركية ، بما في ذلك رسم الصادر أن وجد ورسوم الفحص والتفتيش ، عملاً على تخفيف أعباء التصدير .

(ب) زيادة النشاط الاقتصادي مع الدول العربية والأفريقية :

وإذا كنا ننأى بتعدد الأسواق والاتجاه إلى أسواق الدول العربية والأفريقية ، فإن الأمر يتوقف أساساً على دراسة أسواق هذه الدول ، ومدى احتياجاتها مع السلع وتوقيت عملياتها في ضوء التطور الحادث الآن ، ثم تطوير الهيكل الانتاجي لجمهورية مصر العربية ، وكل ذلك يستدعي دراسات عديدة من الأمانات الفنية التابعة للمجلس الأعلى للتجارة الخارجية . وحبذا لو تم اجتماع ذلك المجلس قبل بدء مواسم التصدير ورسم السياسة المثلى للتجارة الخارجية ، تصديراً واستيراداً . إذ لم يجتمع ذلك المجلس حتى الآن رغم بدء النشاط التجاري . ومن جهة أخرى فإن هذه الدول جميعها — عربية وأفريقية — في حاجة ماسة إلى خبرات ومهارات جمهورية مصر العربية الدولة الرائدة في المحيط العربي والأفريقي في مختلف مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

وهذا لو تم إنشاء الشركات والمشاريع المشتركة في ضوء ما لدى كل من الدول من إمكانيات ، ونضرب على سبيل المثال ما لدى السودان والصومال من إمكانيات للزراعة من وجود التربة الشاسعة الصالحة ، وتوافر العمالة ورؤوس الأموال لدى مصر مع الاشتراك في جهود الانتاج وأرباح التسويق . والأمثلة على ذلك عديدة متنوعة .

وقد أشار السيد الدكتور عبد المنعم القيسوني نائب رئيس الوزراء السابق في العديد من أحاديثه ومقالاته إلى إنشاء البنوك العربية المشتركة ، سواء في نطاق الدول العربية ذاتها ، أو بالاشتراك مع الدول الأجنبية والسعى إلى تنسيق العمل بين هذه البنوك .

وإذا كان الغرب قد نجح في توثيق صلاته التجارية بالشرق ، رغم التناثر المبدئي والسياسي مع إقامة العديد من الكبارى لتوطيد صلاته وتوثيق روابطه ، فإن الأولى أن تقوم مصر بهذا الدور الطليعي والقيادي بالنسبة لمجموعة هذه الدول العربية والأفريقية ، خاصة وقد انقشعت غمامة الصيف التي كانت تحوم في جو العلاقات السياسية والاقتصادية .

— نوصي باستخدام نظام الاستيراد التعويضي the compensation Import system والذي يقضى بالسماح للمصدرين الذين يقومون بتصدير انتاج يدخل في مكوناته مواد أو خامات مستوردة باسترداد ما تم تصنيعه دون قيد أو شرط ، ما دام قد تحدد قبل التصدير بمعرفة أجهزة وزارة الصناعة بمقدار المكون الأجنبي الداخل في التصنيع . وسوف نعود في مقال آخر إلى التصدير وتقييمه .

(د) الاستثمار العربي والمناطق الحرة :

تعلّمنا أن ننظر إلى الأمام بعين الواق إلى المستقبل . فكان أن أوضحت الحكومة في مجال الانفتاح الاقتصادي تبيان أهمية رأس المال ، وخاصة العربي في مجال الاستثمار بجمهورية مصر العربية . ومن ذلك ما نودى به من إنشاء بورصة للاستثمارات الأجنبية في مصر ، والدعوة إلى التوسع في إنشاء بنوك مشتركة ، وقد سبق لنا التعرض لهذا الموضوع في بحث نشر بالمجلة ولا جدال في أهميته .

ولما كانت التنمية تتطلب دواماً رؤوس الأموال الضخمة التي تعاني الدول النامية في الحصول عليها . لذلك كان الالتجاء إلى القروض والتسهيلات الأجنبية . إلا أن الاتجاه إلى استثمار رأس المال الأجنبي يؤكد أهميته في هذا المجال مادام قد أتاحت له الظروف المناسبة والمناخ المناسب . ولاشك أن استقرار الأوضاع السياسية في جمهوريتنا وتوافر المشروعات الانتاجية الكاملة المضمونة ربحيتها مع متانة الاقتصاد المصري ، وضمان رؤوس الأموال

الأجنبية بحكم الاتفاقيات الدولية ، وتحويل أرباحها ، كل هذه الأمور تجذب رأس المال الأجنبي ، وخاصة العربى ، ويعود النفع على الدولة المستثمرة والمستثمر لديها بالفوائد والأرباح .

ولما كانت أرصدة بعض الدول العربية من العملات الأجنبية متوافرة لديها فى البنوك الأجنبية، والطاقة العمالية والخبرات والامكانيات متوافرة لدى غيرها ، كان من أهم ما نسعى اليه ايجاد التكامل وزيادة الروابط الاقتصادية والتجارية بين الدول العربية ، تلافيا لما تتعرض له هذه الارصدة من نقص ، نتيجة ما يصيب العملات من خفض ومضاربات . ولهذا نرى ضرورة قيام رؤساء البنوك المصرية ومندوبيهم الى البلاد العربية لاستجلاب هذه الأموال ، وبث الطمأنينة والثقة لراغبي الاستثمار .

أما عن نشاط المناطق الحرة ، فامر يجب أن يحظى بمزيد من الاهتمام عن طريق نشر وبيان المشروعات التى ترى الحكومة توافرها ، وترغب القطاع الخاص المحلى والعربى فى المساهمة فيها ، وتحمل الأعباء ، وخصوصا أن اختصاص الهيئة العامة لاستثمار المال العربى اتخاذ

جميع الاجراءات التى من شأنها اعلام السوق الدولية برأس المال والدول المصدرة لرأس المال بالقوائم المعتمدة للمشروعات الاقتصادية التى يجوز الاستثمار فيها ، وكذلك جميع الأوضاع والمزايا التى يتمتع بها رأس المال الوارد عند استثماره داخل الدولة .

وفىما يختص بالأسواق الحرة فنرى ضرورة ترك الحرية للأفراد بالشراء منها للاستفادة بما لديهم من نقد أجنبى ، وخصوصا أن التجربة الماضية قد أثبتت نجاحها فى تحقيق هذا الهدف، علاوة على منع محاولات التهريب ، واستغلال الأفراد ، وخصوصا أن محلات القطاع العام تتولى عمليات بيع البضائع المستوردة بالعملات المحلية ، فلم لا تباع بالعملات الأجنبية لدى الأسواق الحرة ؟

ونختتم كلمتنا هذه بتقدير ما يبذل من جهود طيبة تستهدف زيادة المتحصلات من العملات الحرة . وقد آن الأوان لاصدار قانون جديد للنقد يتلاءم والظروف والأوضاع الاقتصادية الحالية ، ويضم بين جوانحه نظام التجارة الخارجية ، ويكون معلوما للكافة فى العالم ، ووسيلة للإعلان الخارجى .

حول نظرية الإدارة

د. عبد الكريم درويش

ان التاريخ القديم والحديث على السواء ، يؤكدان وجود نظرية للإدارة عاصرت حياة منظمات تاريخية هامة ، فالتنظيم الحكومي الذي واكب حضارة مصر القديمة منذ آلاف السنين ، كان مؤسساً على قواعد إدارية وتنظيمية لها أصولها ومبادئها . والإمبراطورية الرومانية وصلت عن طريق الإدارة والتنظيم الى نظام محكم وحقيق للحكم والسيطرة . كذلك فان المنظمات العسكرية عبر التاريخ كان لها دورها الواضح في اثراء الفكر الإداري ، وفي ترشيد العملية الإدارية .

ويرى كاتب المقال ان البحث في نظرية الإدارة ينبغي ألا يخلطنا كل هذه المسافة الى الوراء . اذ لا يتوافر لدينا من التراث العلمي ما يؤكد مثل هذه النظرية في تلك الحقبة السحيقة من التاريخ . لذلك فانه يناقش نظرية الإدارة كما تواترت الينا في العصر الحديث . ونقصد بالعصر الحديث هنا تلك التاريخ الممتد منذ قيام الثورة الصناعية الى وقتنا هذا .

النظرية التقليدية

ان النظرية التقليدية — الكلاسيكية — في الإدارة هي أقدم النظريات من حيث التسلسل الرتيب للدراسة . وتمتد جذورها الحديثة الى دراسات ماكس فيبر وفريدريك تايلور وهنري فايول . وتؤمن وجهة النظر التقليدية بأن

د. عبد الكريم درويش

مدير معهد تدريب ضباط الشرطة

سبق ان نشرنا له عدة بحوث كان آخرها
(نظرة التدريب في اطاره الصحيح) نشر في
عدد ابريل ١٩٧٢ العدد الرابع — المجلد
الرابع .

الأعمال أو الاختصاصات يمكن أن تنظم بطريقة تؤدي إلى تحقيق أهداف المنظمة بكفاءة أعلى. وفي إطار هذا الاتجاه ينظر إلى التنظيم على أنه هيكل أو بناء نموذجي ، من نتائج فكر منطقي ورشيد ، وأنه يهتم في المقام الأول بالبناء الرسمي للمنظمة وتنسيق الأعمال عن طريق استعمال السلطات الرسمية المقررة .

ويقوم النهج التقليدي على افتراض أساسي، قوامه أن سلوك البشر منطقي ورشيد ، وأنه يتحلى بالرشد المستغل في وضع التنظيم نفسه. وهكذا ينظر إلى المدير على أنه يخطط الأعمال بالمنظمة بدقة واحكام ، وينظر إلى العاملين على أنهم وسائل لتحقيق الأهداف . ومن ثم يتوقع من كل عامل أن يؤدي مايناط به من مسؤوليات على الوجه المحدد سلفا .

ولا يفترض التقليديون أن العاملين سوف يؤدون ما يوكل إليهم بالصورة التي تقرر تلقائيا . وإنما يرون أنه عن طريق الاختيار المناسب والتدريب والتقديم للعمل ، يمكن أن فصل بالعاملين إلى أداء الأدوار الممنوعة بهم بالصورة التي نبعيها . وفي هذا الافتراض الجوهرى يكمن الضعف الكبير في النظرية الكلاسيكية للتنظيم ، مما كان مجالا للنقد من ناحية ، ولإسهاب أصحاب المذهب السلوكي من ناحية أخرى .

وينظر التقليديون إلى التنظيم على أنه الجانب الرسمي للإدارة ، أو الأداة التي من خلالها يمكن تنفيذ السياسات والإجراءات الإدارية . وهذا يجعل التنظيم في إطار المذهب التقليدي جميعا رتبيا للأجزاء المرتبطة من أجل تكوين كيان موحد يمكن من ممارسة السلطة والتنسيق والرقابة لتحقيق غرض أو هدف محدد . والبناء التنظيمي في حدود هذا المفهوم لا يعدو أن يكون نموذجا جامدا يعكس الشكل الرسمي للعلاقات والمستويات ، وخطوط الاتصال والحدود

الفاصلة بين الوحدات والقواعد والتعليمات .
ماكس فيبر والنموذج المثالي :

لعل النموذج المثالي الذي صممه ماكس فيبر للمنظمة البيروقراطية كان أول محاولة علمية لوضع النظرية التقليدية في الإدارة . ويعتبر التحليل الذي قدمه فيبر لهذا النموذج نقطة بدء هامة لتفهم المنظمة البيروقراطية وأساسا صالحا لدراساتها .

ويلاحظ من مراجعة هذا النموذج أنه تصميم نظري مؤسس على دراسة الأنظمة البيروقراطية في الحضارات القديمة (مصر ، الصين ، الهند ، روما) ، وفي دول غرب أوروبا . وقد عرض فيبر في هذا النموذج أول تنظيم للبيروقراطية الحديثة في المنظمات الضخمة . لذلك فهو يعد أداة صالحة لدراسة المنظمات وتقويمها .

ويعرف فيبر النموذج البيروقراطي المثالي بأنه : (١)

١ - تنظيم مستمر للوظائف التي تحكمها القواعد .

٢ - نطاق اختصاص معين لكل مكتب ، وهذا يعنى .

(أ) التزامات وظيفية معينة قائمة على أساس مبدأ تقسيم العمل .

(ب) سلطة لشاغل المكتب تقابل الواجبات والمسئوليات المنوط بها .

(ج) أن وسائل الإلزام الضرورية محددة بوضوح ، واستعمالها لا يكون إلا في الحالات المنصوص عليها .

٣ - تنظيم المكاتب قائم على أساس التدرج الهرمي ، والمكتب الأعلى يشرف على أعمال ما دونه ويراقبها .

٤ - القواعد التي تحكم سلوك المكاتب هي قواعد وأنماط فنية، والموظفون يعرفون أسلوب أداء العمل وهم مدربون عليه .

(1) Max Weber : The Theory of Social and Economic Organization, Trans. By A.M. Henderson and Talcott Parsons, (New York : Oxford University Press 1947).

٥ - فصل الادارة عن الملكية . فالعاملون في المنظمة لا يمتلكون وسائل العمل أو الانتاج وانما يمدون بها في شكل نقود وأدوات . وهناك فصل تام بين ممتلكات المنظمة ، والممتلكات أو المتعلقات الشخصية لشاغل الوظيفة .

٦ - لا يوجد أى حق في تملك المنصب الرسمي ، أو في تملك المكتب أو ما فيه . وتولى الوظائف ليس قائما على أساس وراثي أو انتخابي .

٧ - جميع الاجراءات الادارية والقرارات توضع وتثبت كتابة . ومن مجموع الوثائق المكتوبة ، وتنظيم الوظائف الرسمية القائمة ، يتكون ما يسمى بالمكتب كشخص معنوي .

٨ - السلطة القانونية يمكن ممارستها بأساليب مختلفة .

وقد تعرض هنا النموذج « المثالي » الذي تضمن نظرية ماكس فيبر عن المنظمة البيروقراطية لكثير من النقد . وأساس النقد اهتمامه الشديد بالتنظيم الرسمي ، واصراره على تمسك البيروقراطية بالرشد «Rationality» وبالقواعد والطرق الرسمية ، والنواحى الاجرائية البحتة التى لاتحيد عنها . هذا الاصرار من جانب ماكس فيبر قد جعل نموذجه يبدو كآلة صماء يتوقع لها العمل بانتظام ونسقوميكانيكية دقيقة ، وهذا يخالف طبيعة المنظمات البشرية . فان طبيعة البشر ، وحجتهم للتفوق والأمن والمكانة، وقدراتهم على الابداع والخلق والتغيير، كلها عوامل هامة تؤدى عادة الى محاولات عديدة لانه تلك القواعد والتعليمات المحددة من أجل الوصول الى المزايا البيروقراطية . ومن ثم فقد أغفل فيبر تصوير الجانب الآخر للبيروقراطية ، أى الجانب غير الرسمي منها ، كما أهمل تقويم السمات والاعتبارات الانسانية والقيم المختلفة المتدخلة في الموقف .

على أن النقد الذى وجه الى نظرية ماكس فيبر التى أخرجها في النموذج المثالى ليس في مجموعه هادفا الى هدم النظرية من أساسها، أو افتراض قيامها أصلا على أسس خاطئة أو غير واقعية . ولكنه يعد محاولة لاستكمال مقومات هذا النموذج ليصبح « مثاليا » حقا ، وخاصة بعد أن ظهرت نتائج البحوث والدراسات التجريبية المتعاقبة التى أجريت على المنظمات الصناعية والحكومية والقوات المسلحة ، والتى غيرت من شأن الاتجاه الرسمي المحكوم بالقواعد، بإبراز الجوانب الأخرى - الاجتماعية والحضارية والانسانية - للمنظمات البيروقراطية (١) .

فريدريك تايلور :

ان نظرية الادارة التقليدية قد أفادت وتأثرت بشكل واضح بالنظريات الاقتصادية ، ونظريات الاقتصاد السياسى . فمن هذه النظريات جاء التركيز على أهداف المنظمات وعلى وظائفها وتنظيم وتوزيع العمل بها .

واذا كان فريدريك تايلور يطلق عليه «مؤسس الادارة العلمية» ، فان جذور مبادئه يمكن أن تستشف من بعض الكتابات المبكرة فى الادارة . وقد اكتشف تايلور مبادئ الادارة العلمية تلبية للحاجة الملحة اليها . ذلك أن قيام المشروعات الضخمة واستخدام الآلات الباهظة التكاليف قد أدى الى الاهتمام بمشكلات الادارة ومحاولة الوصول الى طرق رشيدة تحقق وفرة الانتاج مع اقل جهد وتكلفة .

وقد انصرف اهتمام تايلور أساسا الى محاولة تحقيق كفاية العنصر البشرى والإمكانات المادية المستخدمة فى الانتاج من طريق دراسة الموقف والحركة . وتهدف هذه الدراسة التى أصبح يطلق عليها « حيز الزاوية فى الادارة العلمية »

(1) Peter Blau : Burcaucracy in Modern Society, (Chicogo : Chicogo University Press, 1956), Chapter III. Alvin Gouldner : Patterns of Industrial Bureaucracy, - (Glencoe, Illinois : The Free Press, 1954), pp. 20-21.

الى تقرير الحركات الضرورية للعامل الممتاز لكى
يؤدى المهمة الموكولة اليه فى أقصر وقت ممكن
وبأقل جهد .

وكان من نتائج عمل تايلور كتابه المعروف
باسم « مبادئ الادارة العلمية » The
« Principles of Scientific Management » ،
ولعل أهم ما أسهم به تايلور فى نظرية الادارة
هو اصراره على استخدام الطريقة العلمية فى
البحث . وهو فى هذا يقرر أن كتابه الذى حوى
نظرية الادارة العلمية قد وضع لكى يحقق
الأغراض التالية :

١ - أن يبرز عن طريق الأمثلة التى قدمها
الخسائر الفادحة التى تعاني منها الدولة نتيجة
نقص الكفاءة فى أداء العمل .

٢ - اقناع القارئ أن علاج نقص الكفاءة يتركز
فى استخدام منهج ادارى منظم Syotematic
« Management » ، وليس فى محاولة البحث
عن شخص غير عادى أو ذى قدرات خارقة .

٣ - اثبات أن أفضل أنماط الادارة يقوم
على أساس واضح ومحدد من القوانين والقواعد
والأسس العلمية ، وأن المبادئ الانسانية
للادارة يمكن أن تسرى على جميع أنواع النشاط
الشئى من الأفراد العاديين الى المنظمات
الضخمة .

وبينما كانت أعمال تايلور ومبادئه تهتم
أساسا بالادارة الصناعية على مستوى الوحدات
الصغيرة ، فإن تطور هذه المبادئ والتطبيق
الذى أدخل عليها قد جعلها قابلة للتطبيق فى
المنظمات الضخمة التى تضم أعدادا كبيرة من
العاملين . وقد استخدم تايلور أيضا المبادئ
الاقتصادية الأساسية المعنية بالتخصص وتقسيم
العمل فى عمليات الإنتاج بالمنظمات الصناعية .

غير أن هذه الثورة العلمية التى جاء بها تايلور
فى مجال الادارة كان لها صورتها الأخرى .
فاصرار المنظمات على الأخذ بأصول الادارة
العلمية ، جاء على حساب توضيحات من جانب
العنصر البشرى ، الذى كان عليه أن يعمل
بطريقة علمية فى خطوات رتبية ومجزأة ، وأن
ينتظم فى خط الإنتاج مثلما تنتظم أجزاء المصنع
ليؤدى عمليات محدودة ومتكررة مما يبعث على
الملل والسأم ، ولا يدع مجالاً للإبداع والتجديد
والخلق ، والابتكار . وكأئما كانت النظرية
تستهدف الإنسان الرشيد ، غير تاركة أى مجال
للجوانب غير الرشيدة فى البشر .

هنرى فايول :

ظهرت جهود فايول فى مجال الادارة العامة
فى فرنسا عام ١٩١٦ ، تحت عنوان الادارة
الصناعية والعامة «Administration
Industrielle et Generale»

وقد كتب فايول كأحد العاملين بالادارة ، وقدم
خبراته الطويلة وملاحظاته الهامة التى أسهمت
فى تحديد أسس الادارة . وهو فى هذا لم يحاول
أن يخرج بنظرية للادارة أو فلسفة شخصية لها .
ومع ذلك فالملاحظات التى أبداهها فايول تتلاءم
مع نظرية الادارة التى تأخذ مكانها الآن .

وقد اهتم فايول بالادارة فى قطاع الأعمال .
ولما كانت الأصول العلمية للادارة يمكن أن تسرى
فى ميدانى الادارة العامة وادارة الأعمال ، فإن
الحقائق الهامة التى أبرزها تشمل :

- ١ - النواحي الفنية ... (أى الإنتاج) .
- ٢ - النواحي التجارية ... (المشتريات
والمبيعات والتبادل) .
- ٣ - النواحي المالية ... (الموارد المالية ،
الاستثمارات ، والمصروفات) .

٤ - نواحي الأمن .

٥ - نواحي الحسابات .

٦ - الادارة ... (التخطيط ، التنظيم ، التوجيه ، التنسيق ، الرقابة) .

وقد أورد فايول أن هذه المهام توجد في كل منظمة مهما يكن حجمها ، وأن المهام الخمس الأولى يدركها الجميع . ولذلك ركز على دراسة العنصر الأخير أى الادارة . وقد تضمن مؤلف فايول موضوعات تعالج صفات الاداريين وتدريبهم والاسس العامة للادارة وعناصرها ويلاحظ أن فايول قد فرق بين الاسس والعناصر . بأن قصر الاسس على القواعد والمبادئ ، في حين شملت العناصر وظائف الادارة (١) .

جوليك وايرويك :

ظل دارسو الادارة لفترة طويلة يعتقدون النظريات المؤسسة على النماذج المحددة لوظائف الادارة ، مثل نموذج « بوسدكورب Posdcorb » الذى اظهره جوليك ضمن مجموعة الوثائق التى أصدرها بالاشتراك مع ايرويك عام ١٩٧٣ . وكلمة « Posdcorb » ، ترمز الى المهام التى تمارسها الادارة . وهى تمثل الحروف الأولى من كلمات : تنظيم Organizing ، تخطيط Planning ، تنسيق Coordinating ، توجيه Directing ، ادارة افراد Staffing ، الاخبار والعلاقات العامة Reporting ، والميزانية Budgeting .

ومن الواضح أن هذه المهام لا تكون نظرية متكاملة للادارة . فبينما تعبر كل كلمة عن نوع محدد من النشاط الذى تمارسه الادارة ، فإنها في مجموعها لا تمثل عملية ادارية متكاملة تحكمها فلسفة معينة وترتبط بمذهب فكرى واضح ،

وانما يمكن النظر الى كل من مكونات « Posdcorb » على أنه نشاط قائم بذاته داخل المنظمة ، مثل نشاط التخطيط والتنظيم وادارة الافراد والميزانية .

والى جانب فكرة « البوسدكورب » فإن جوليك وايرويك قد عبرا عن اهتمام زائد بالمدخل التنظيمى الرسمى ، وبالنظريات القائمة على الاسس والقواعد الافتراضية ، والتى ثبت عدم استقرارها وتغيرها من منظمة لأخرى ومن بيئة لبيئة ، خضوعا لفعل العوامل والمؤثرات الحضارية والاجتماعية والانسانية ، ولاعتبارات التطبيق العملى ... وذلك مثل نطاق التمكن ، وتسلسل القيادة .

نقد النظرية التقليدية :

تعرضت نظرية الادارة التقليدية لنقد شديد خلال العشرين سنة الماضية ، حمل لواء جيل جديد من الدارسين . ووجهة نظر هؤلاء أن النظرية التقليدية محدودة الجدوى في دراسة المنظمة وفهمها والتعرف على حقيقة التفاعلات الجارية بداخلها . فدراسة العنصر البشرى بكل ما يتصل به من تنسيق وتعاون واتصالات وسلطة ، وقيم واتجاهات وعادات ومعتقدات وسلوك منطقى وغير منطقى ... كل هذه هى التى تجعل للنظرية قيمة حقيقية . لأنها تأخذ في حساباتها الجوانب الاجتماعية والانسانية ، والدور الذى يؤديه التنظيم غير الرسمى في عمل وحياة المنظمة .

وهكذا تعرضت الافتراضات الأساسية للنظرية التقليدية في الادارة للنقد والمراجعة من جانب دراسيها . مؤكدين أن هذه الافتراضات يجب أن تعزز أو تستبعد لتحل محلها النظريات الحديثة المؤسسة على الافتراضات الاجتماعية

(1) Henry Fayol : General and Industrial Administration, (London : Isaac Pitman and sons Ltd. 1949). p. 3.

Luther Gulick and L. Urwick : Papers on the Science of Administration, (New York : Institute of Public Administration, 1937).

والسلوكية . والأفكار الجديدة في هذا المضمار تنادى بضرورة اتجاه النظرية الحديثة في الإدارة للتركيز على العنصر البشرى أكثر منه على المهام والأعمال . فيمنح المزيد لحركية « ديناميكية » عمل المنظمات ، واتخاذ القرارات ، وسلوك البشر ، بديلا لاهتمامات النظرية التقليدية التى ركزت على الهياكل التنظيمية ، والمستويات وخطوات العمل والضوابط والأهداف الاقتصادية للإنتاج (١) .

وقد تساعل هؤلاء النقاد عما إذا كانت الإدارة علما قائما بذاته ، أم انها ترتبط بدراسة الحكومة والدراسات الاجتماعية والسلوكية . وهؤلاء النقاد - ومعظمهم من أساتذة العلوم الاجتماعية - يصرون على أن نظرية الإدارة التقليدية لا تتفق والمبادئ الإنسانية والديموقراطية من حيث انها تحاول أن تضطر الفرد للتلاشى في كيان المنظمة وشخصيتها وقوانينها (١) .

النظريات السلوكية

بينما ركزت الأربعينات على وظائف الإدارة ، فإن الخمسينات قد قدمت مبادئ الإدارة التى أمكن من خلالها قيام نظرية النظم وفلسفة الإدارة . وعلى التعاقب نلاحظ أن المهندسين ورجال الصناعة وضع اسهامهم خلال النصف الأول للقرن العشرين ، في حين اسهم الأساتذة والمثقفون خلال النصف الثانى منه . ومن أهم المجالات التى نمت أخيرا علوم الإدارة والعلوم السلوكية ، والدور الاجتماعى للمنظمات . وهذه الاتجاهات الأخيرة في الإدارة قد حولت نظرية الإدارة من التركيز الكامل على الأهداف الاقتصادية الى نظرة أكثر إنسانية واجتماعية .

وعلى النقيض من المنهج التقليدى ، فإن هذه

الاتجاهات الجديدة تمثلها المدرسة السلوكية ، أو التجريبية « Emperical School » والتى تنادى بأن المنظمات تنبثق تلقائيا من حصيلة التعاون بين الأفراد الذين تجمعهم حاجات واهتمامات أو أهداف مشتركة . وتأسيسا على وجهة النظر هذه ، فإنه لا توجد حاجة لفرض أى نمط معين أو هيكل تنظيمى محدد . فالمنظمات تركز أساسا على الحاجات الأساسية للبشر مادية كانت أو معنوية .

وهذه النظرة الى الإدارة قد حظيت باهتمام بالغ في الدراسات الادارية المعاصرة . وقد توصلت هذه الدراسات - فيما توصلت - الى ان الأفراد لديهم اتجاهات وأنماط سلوك أكثر عمقا واختلافا مما تتوقعه النظرية التقليدية . وقد أفاد هذا الاتجاه في دراسة الإدارة في توسيع المدارك وزيادة الفهم لحقيقة أثر العنصر البشرى وسلوك الأفراد داخل المنظمات ، وكيف أن كثيرا من التصرفات التى تظهر في المنظمات ليست مرتبطة مباشرة بالأهداف الرسمية لها كما تتوقع المدرسة التقليدية .

وقد اهتمت النظرية السلوكية بدراسة السلوك الجماعى للأفراد أو سلوكهم في جماعات صغيرة وتوصلت الى أن هناك اعتبارات وعوامل متعددة تؤثر في سلوك الأفراد المنتمين لجماعة ما غير البناء التنظيمى والاختصاصات والتنظيمات والضوابط التى يحددها التنظيم الرسمى أو الرؤساء الذين يمارسون السلطة الرسمية . ففى بعض الأحيان يكون سلوك الأفراد في الجماعات متفقا مع متطلبات العمل الرسمية المحددة بأوامر الرؤساء أو في وصف الوظيفة ، على أنه في أحيان أخرى نجد العكس صحيحا . حيث يتضح أن السلوك مخالف الى حد ما أو مخالف تماما لها .

(1) «Storn Oxer Management Doctrines, «Business Week, (January 6, 1962).

(1) William Greenwood: Management and Organizational Behavior Theories, An Inter-disciplinary Approach, (Chicago : South Western Publishing Company, 1965), pp. 6-12.

وتأخذ نظرية الإدارة الجديدة في حسابها اعتبارين هامين : (١)

الأول : الاعتراف الصريح بأهمية الدور الذي تلعبه القيم والعادات في حياة المنظمة .

الثاني : التسليم الكامل بأن العاملين ان هم الا بشر يشتركون في عضوية جماعة بمنظمة تتصف بكونها تنظيما اجتماعيا في المقام الأول .

وتؤكد هذه النظرية ان الصراعات التي تنشأ بين التنفيذ والاستشاريين، والعلاقات المتشابكة بين الوظائف تؤدي الى الحاجة المتزايدة للتحويل عن النظرية التقليدية ، وهذه الصراعات تظهر في صورة أكثر وضوحا حينما ننظر الى الفرد على أساس اعتبارات اقتصادية محضة ، دون النظر الى حاجاته الانسانية والاجتماعية والبيئية .

وبينما تتجه النظرية التقليدية في النظر في التنظيم غير الرسمي على أنه أمر ثانوي وليس جوهريا ، ولا يندرج في اطار النظرية التقليدية وانما يلحق بها ، يرى السلوكيون أن التنظيم غير الرسمي أساس هام في تكوين التنظيمات الاجتماعية ، وحقيقة تعيش مع كل المنظمات . وهذه النظم قد ظهرت من خلال الجماعات الرسمية وغير الرسمية داخل المنظمة، والعلاقات بين الأفراد وبينهم وبين غيرهم يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند التفكير في تكوين منظمة وتحديد أهدافها ، كما أن الأفراد داخل المنظمة يجب ألا ينظر اليهم على أنهم عالة أو عجزة ، وانما على أساس أنهم عناصر مستقلة ذات ارادة وشخصية، ولها دور معين ومكانة اجتماعية (١) .

وبينما كانت المنظمات التقليدية في الماضي قادرة على التواءم مع الضغوط البيئية الداخلية والخارجية وفقا لمتطلبات الظروف ، فانها اليوم يجب أن تخضع لمنهج منظم ومدخل منطقي .

وهذا يتطلب الدراسة المنظمة للمشكلات الانسانية بالمنظمات ولأنواع العلاقات الانسانية ، ولاتجاهات القيادات وسياساتها .

وباعتماد المنظمة على النظام الاجتماعي الكامل وتكيفها معه ، فإن مزيدا من الاهتمام يجب أن يمنح لتنمية التوافق بين الأفراد وبين المحيط الرسمي وغير الرسمي للمنظمة . ومن المهم أن ندرك أن محيط المنظمة ومناخها الاجتماعي يمثل نظاما معيناً للقيم يختلف من منظمة لأخرى ، وصراعات القيم التي يمكن أن تنجم عن هذا الاختلاف تؤدي الى أنواع حادة من التوتر الحضاري للأفراد . وتحديد السلوك المرغوب للأفراد والجماعات داخل المنظمة يعد مطلباً أساسياً للوصول الى استقرار واتزان المنظمات .

على أن تحقيق اتزان المنظمة ليس أمراً هيناً ، فكثيراً ما تحدث الاعاقة بسبب عملية الاتصالات والمشكلات التي تصادفها . فبدلاً من الاتصالات التي كانت مألوفة بين الفرد والفرد ، أو بين الرئيس والمرؤوس ، يرى علماء السلوكيات أننا بحاجة الى منهج أكثر شمولاً يعتمد أساساً على نظم المعلومات ومراكزها . وهذا يتطلب أن يتحقق التوافق الطبيعي للمعلومات داخل المنظمة بحيث تتحول الى شبكة لتحليل النظم، وأن تتواءم مراكز الاتصالات الاجتماعية وغير الرسمية بالمنظمة مع نظام السلطة والمسؤولية والاتصالات الرسمية داخلها .

وقد قدمت النظريات الحديثة في اتخاذ القرارات اسهاماً جديداً يتصل بسلوك المنظمات وهيكلها التنظيمية . فعلى غرار مراكز المعلومات ، فإن مراكز السلطة والمسؤولية بالمنظمة يجب أن تتلاءم مع المراكز المنطقية والمعقولة لاتخاذ القرارات داخل المنظمة . وفي سبيل هذا عليها أن تأخذ في الاعتبارها الأنوار التي يلعبها الأفراد بالمنظمة،

(1) W. Gouldner : Organization Analysis, «In (New York : Basic Books, 1959» pp. 400-425.
(1) William Greenwood : op. cit., pp. 7-10.

Robert Merton and others, Sociology Today.

ومدى تأثيرها بها أو تأثيرها عليها . كما يجب أن تمنح اهتماما خاصا لنظام القيم الذى يخضع له الأفراد الذين تتصل بهم القرارات ، وهذا الجانب من ديناميكية عمل المنظمة يتصل مباشرة بحاجة العاملين الى الاسهام فى اتخاذ القرارات ، تلك الحاجة التى قد يتعارض اشباعها فى ظل نظام خط السلطة الرسمية الذى تعتنقه النظريات التقليدية (١) .

محاولة لتقييم نظرية عامة

فى محاولة لوضع نظرية عامة للإدارة قدم ليتشفيلد Litchfield عددا من القروض لتكون أطارا عاما للنظرية . وقد أكد ليتشفيلد أن هذه القروض يمكن أن تكون نواة لجهود أخرى من الفكر البناء الذى يصل بها الى مستوى الكمال . والقروض الأساسية التى عرضها تتضمن : (١)

الفرض الأول : العملية الإدارية هى بمثابة دورة كاملة من دورات العمل وتشمل أوجه النشاط الآتية :

- ١ - اتخاذ القرارات .
- ٢ - وضع البرامج .
- ٣ - الاتصال .
- ٤ - الرقابة .
- ٥ - التقييم .

وأوضح ليتشفيلد أن العملية الإدارية تتألف من دورة كبرى كاملة ، كما تتألف من سلسلة من الدورات الصغيرة التى يتم فيها القيام بالوظائف المحددة والوظائف الثانوية ، كما تتم بها أوجه النشاط الفنى الفردى ، وهى فى وضعها المثالى تحدث كمتتاليات منطقية تبدأ باتخاذ القرار ، وتنتقل الى تفسير هذا القرار فى شكل برامج

محددة ، ثم ابلاغ القرار موضوع البرامج ، ثم وضع وسائل الرقابة الكفيلة بتحقيق القرار ، الى أن تصل فى نهاية الأمر الى مرحلة التقييم .

الفرض الثانى : العملية الإدارية تؤدي وظائفها فى مجالات :

- ١ - السياسة .
- ٢ - الموارد .
- ٣ - التنفيذ .

ويرى ليتشفيلد أن السياسة تتضمن تعريفا للأهداف الموجهة لأعمال مشروع كامل أو جزء هام منه . وهى بذلك تتميز عن « القرار » الذى قد يوجه أعمالا دون الإشارة الى الأهداف . أما الموارد ، فهى تشمل الناس والمال والسلطة والمواد . « والتنفيذ » وظيفة تخلق كيانا متحركا شاملا موجهها الى تحقيق الأهداف ، وهذه المجالات الوظيفية جميعها لازمة للعملية الإدارية ، فالتنفيذ اذا ما فصل عن السياسة يصبح بلا هدف ، والامر كذلك بالنسبة لوظيفة السياسة ، فهى تصبح عديمة الجدوى ما لم ترتبط بالموارد والتنفيذ .

الفرض الثالث : تؤدي العملية الإدارية فى ظل نظام اكبر يشمل الأبعاد الآتية :

- ١ - العملية الإدارية .
- ٢ - الفرد القائم بالعملية الإدارية .
- ٣ - التنظيم الكامل الذى يؤدي الفرد العملية الإدارية فى نطاقه .
- ٤ - العوامل البيئية التى يزاوّل الفرد والمشروع وظيفتهما فى ظلها .

وفكر ليتشفيلد أن الفرد والتنظيم والعوامل البيئية ، تؤثر جميعها على العملية الإدارية ، مثلما تؤثر الأخيرة فى هذه الأبعاد الثلاثة .

(1) William Greenwood, po. cit.

(1) Edward H. Litchfield : «Notes on a General Science Quarterly, II, 235.

Theory of Administration», Administrative

٣ - أن الوظائف المتصلة بعملية رسم السياسة ، والتنفيذ ، والموارد كما حددتها نظرية ليتشفيلد تتطابق مع اتخاذ القرارات ، والبرمجة ، والاتصالات ، والرقابة ، والتقييم . كما أن حركتها الدائرية ، تتفق مع نظيرتها في النظريات التقليدية . وهكذا يرى النقاد أن ليتشفيلد قد فشل في أن يفسر بين الوظائف والعمليات كما جاءت في النظريات التقليدية وبينها في النظرية العامة للإدارة التي قدمها .

نظرية النهج المتكامل

يتجه الفكر الحديث في الإدارة إلى انكفاء فكرة إسهام عدد كبير من العلوم في إظهار الإدارة . وهذه النظرية ترى أن الإدارة كانت تدرس في الماضي من خلال منحل اقتصادي ، بما يجعلها منعزلة عن المجتمع . والفن يرون الإدارة في هذا الإطار الضيق يفشلون في أن يروها مؤثرة ومتأثرة بالحضارة التي تضمها ، وأن نشاطها يتأثر بعدد من العلوم المختلفة .

وبالإضافة إلى هذا ، فإن ظاهرة تضخم المنظمات وتعقدتها في العصر الحديث ، والتغير الاجتماعي على السرعة الذي يأخذ مكانه في مجتمعات الإدارة ، والاهتمام المتزايد الذي يمنح للعوامل الخارجية المؤثرة في خطط وعمل المنظمات ، والتسليم بأن التدرج الهرمي في مستويات الهياكل التنظيمية يتطلب سلطة أعلى قادرة على تحقيق اللوئام بين صراعات القيم لدى العاملين ... كل هذه الاعتبارات تجعل أصحاب هذه النظرية يرون الإدارة ومشكلاتها من خلال إطار عدد كبير من العلوم .

ويقدر أصحاب نظرية النهج المتكامل أنه يمكن استنباط ما تسهم به العلوم المختلفة في الإدارة من واقع الأمثلة التالية :

* علم الاجتماع :

المؤسسات الاجتماعية
الطبقات الاجتماعية

الفرض الرابع : الإدارة هي أداء الفرد أو الجماعة للعملية الإدارية في نطاق منظمة تعمل في بيئة معينة . وهنا يقول ليتشفيلد أن العملية الإدارية سلسلة من الخطوات المترابطة التي يمكن عزلها ووضعها مجردة ، وأن الإدارة من ناحية أخرى تتمثل في أداء العملية الإدارية في النطاق المحدد لكل من المنظمة والبيئة ، وهي بذلك تشكل سلوكاً في المقام الأول .

الفرض الخامس : الإدارة والعملية الإدارية

تحتل إلى حد كبير نفس الوضع السائد في المنظمات الصناعية والتجارية والمدنية والتعليمية والعسكرية والعلاجية .

نقد نظرية ليتشفيلد :

لم تنج النظرية العامة للإدارة من النقد . وقد أوضح النقاد أنه توجد نقاط اتفاق بين نظرية ليتشفيلد ، والنظريات التقليدية في الإدارة ، وعلى سبيل المثال .

١ - الاتفاق على أن الأسس العلمية للإدارة يمكن تطبيقها في جميع أنواع المنظمات .

٢ - العناصر التي أوردها ليتشفيلد تتشابه إلى حد ما مع عناصر النظريات التقليدية ، وذلك على النحو التالي :

(أ) رسم السياسة : هي تحديد للأهداف ، والمحددات ، والبادئ ، والإجراءات . وهذا يقابل وظيفة الإدارة في التخطيط ، وتحديد الأهداف وإجراءات الرقابة .

(ب) التنفيذ هو الإجراءات الضرورية لإنجاز الأهداف ، وهذا يتفق مع وظائف التوجيه والقيادة التي تؤديها الإدارة .

(ج) الموارد : هي إدارة الأفراد ، والأموال ، والامكانيات المادية ، والوقت ، والطاقة ، والرغبة في الأداء الكفاء . وهذا يتفق مع الوظائف التي حددتها النظريات التقليدية للتخطيط والرقابة وإدارة الأفراد .

* الأيكولوجية والجغرافيا

نظرية الموقع
النوعية
التكيف البيئي
نظرية التشتت

* الرياضيات

نظرية المعلومات
الإحصاء
نظرية المباريات
اتخاذ القرارات
نظرية الاحتمالات
البرمجة

* الفلسفة

القيم الأخلاقية
القيم الجمالية
أصول المنطق

* العلوم

الجاذبية

خاتمة :

من العسير أن ننهي هذه المناقشة حول نظرية الإدارة دون أن نقف وقفة تقدير للدور الهام الذي يسهم به العلم الآن - بجوانبه السلوكية والبحتة - في مجالات الإدارة . ولقد تحولت الإدارة خلال الحقتين الماضيتين بكل وضوح وجلاء من مجرد الاحتزاف والممارسة الى مفهوم جديد يربطها أشد الربط بمجموعة من العلوم المختلفة .

ومن المسلم به الآن أن الإدارة عليها مسئولية تحقيق التكامل بين عدد من العناصر أكثر مما تتطلبه أى مهنة أخرى . وهذا يقتضى بطبيعة الحال أن تعتمد الإدارة على عدد من العلوم ، مثل علم الاجتماع وعلم النفس وعلم السياسة وعلم

التغير الاجتماعى
العوامل البيئية
العلاقات بين الأفراد
السلوك البدائى للجماعة
ديناميكية الجماعة
الرأى العام
الروح المعنوية
الدور والمكانة
نظرية التنظيم

* علم النفس

تحليل الاتجاهات
تحليل الشخصية
نظرية التعليم
تحليل الدوافع
السلوك الرشيد
الاستقبال والانفعال
الاتصالات

* العلوم السياسية

القانون الدستورى
القانون الإدارى
الدكتاتورية
الديموقراطية
البيروقراطية
نظرية التنظيم

* علم الأنثروبولوجى

الديناميكية الحضارية
نظرية التنظيم
رمز المكانة
علاقات الاجناس

* علم الأحياء

نظرية التنظيم
الحيوية
التوازن .

الاهتمام بالتنظيم والبناء الرسمي للمنظمة ويؤمن أصحاب هذا الفكر بوجود ارتباط وثيق بين التaylorيزم «Taylorism» ، وبين بحوث العمليات القائمة أصلا على استخدام الحاسب الالكتروني .

وهكذا يرى التقليديون أن النماذج التي صممها ماكس فبر ، وجوليك وايريوك ومن جاءوا بينهم ، قد عادت لتحزز انتصارات تجعلها تصمد في وجه الانتقادات التي وجهها اليها العلماء في مجالات الدراسات الاجتماعية والسلوكية .

الاقتصاد والهندسة والرياضيات ... ليس هذا فحسب ، وإنما عليها أيضا أن تحسن الانتقاء بين هذه العلوم ، وأن تحسن استعمال ما تنتقى .

ومع ذلك فقد ظهرت اتجاهات أخيرة تدعو الى تقدير الاراء التي سبق أن أبداهها التقليديون المهتمون بالتنظيم الرسمي وخصائصه ومكوناته، والنظم والقواعد . ويقول دعاة العودة الى هذه النماذج ان تضخم المنظمات ، والاتجاه المتزايد نحو استخدام الحاسبات الالكترونية ، قد عزز الاتجاه نحو العودة للنظرية التقليدية نظرا لتزايد

اتجاه جديد لإدارة الإنتاج في الاتحاد السوفيتي

في الوقت الذي يتزايد فيه نقد المجمعات الضخمة للإنتاج في الدوائر الغربية يبدأ الاتحاد السوفيتي في التحمس لهذا النمط من التنظيم الصناعي ، ففي أحدث برنامج مقترح لتطوير الإدارة يعترزم إعادة تشكيل المصانع الخمسين ألفا التي يملكها في مجمعات ضخمة يضم كل مجمع منها الشركات التي تتكامل جغرافيا أو في نوع المنتج ، وقد أعطيت فرصة ستة شهور للمسؤولين ليعضوا خطط إعادة التنظيم هذه ، وسوف يكون لكل مجمع مجلس للمديرين يختار أعضاؤه من بين مديري المصانع المكونة للمجمع وكذلك من بين أعضاء النقابات ومنظمات الحزب الشيوعي .

وتدار الصناعة المدنية السوفيتية حاليا وبشكل تفصيلي بواسطة ٤٠ وزارة في موسكو ، غير أنه وفقا للبرنامج المقترح والذي سيبدأ تنفيذه في ١٩٧٤ سوف يكون لمجلس المديرين في كل مجمع رأى في كيفية إدارة العمل وحرية أكبر في تسويق منتجاته وفي توسيع امكانيات الإنتاج بل سوف يسمح له باختيار محدود لنوع السلع المنتجة .

ويقول أحد المسؤولين في هيئة التخطيط السوفيتية أن البرنامج الجديد هو الخطوة التالية في سلسلة التجارب التي بدأت في ١٩٦٥ في جهات عديدة من الاتحاد السوفيتي والتي تم فيها دمج المصانع غير الناجحة في منظمات جديدة أعطيت لها سلطات ومسؤوليات كبيرة لإدارتها .

ويتوقع المسؤول في هيئة التخطيط أن مثل هذا التنظيم سوف يعطى للوزارات في موسكو فرصة تكريس وقت أطول للتخطيط وتحسين وسائل الإدارة ، وأن هذه التغييرات هي « محاولة لإيجاد وسيلة للارتفاع بكفاءة الاقتصاد وذلك عن طريق التقريب بين الصناعة وإدارتها على المستويين المحلي والإقليمي » .

(مجلة الإدارة الدولية — يولية ١٩٧٢)

سمات الإدارة في الدول النامية

يوسف خلوصي

(قد تبدو الظواهر الإدارية السلبية التي تتسم بها الدول النامية غير مفهومة ، ويختار الكثيرون في تفسيرها ، وتتعدد الافتراضات حول أسبابها ، فالبعض يعزوها الى الحاجة للترشيد العلمي ، والبعض الآخر الى نقص في القيم الأخلاقية والروحية وضعف الالتزام ، وكثيرا ما تنصب مجهودات الإصلاح على الظواهر السطحية دون المواجهة الصريحة الآمنة للمشكلات الحقيقية ، مما قد يتسبب في تفاقم المشكلات وتآزمها ، وبالتالي تعويق التنمية المستهدفة .

وفي هذا المقال يقدم الكاتب نموذجا « بيئيا » يعبر عن بعض الخصائص التي تتصف بها الإدارة في الدول النامية ، وهي محصلة دراسة بعض المقارنات بين المجتمعات في هذه الدول وبين المجتمعات في الدول المتحضرة والمتخلفة ، باعتبارها تمثل مرحلة وسطا بينهما تجمع مزيجا من صفاتها ، وهذا النموذج يساعد على تفسير الكثير من الظواهر التي تبرز في السلوك الإداري وتبين المتغيرات التي تحكم نظمها الإدارية وترجمتها الى أسبابها ، ومن ثم يمكن تغيير الظواهر بتغيير أسبابها ، وهذا التحليل قد يساعد رجال الإصلاح الإداري في جهوداتهم لاحداث التغيير اللازم للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في مثل هذه الدول) .

من المقاييس المتبعة في الدول المتقدمة أو تلك التي تلائم الدول المتخلفة ، وبالتالي كثيرا ما تفشل مشروعاتهم للإصلاح الإداري في تحقيق التنمية المستهدفة .

ويرجع السبب في هذا الخلط الى تميز الإدارة بالدول النامية بخصائص هي مزيج من الأوضاع المتناقضة أحيانا تعكس تقاليد وعادات متخلفة مرتبطة بتراث الماضي بجوار مظاهر التحضر الصناعي . ومن هنا تظهر الحاجة الى « مقاييس

من الأخطاء الشائعة التي يقع فيها خبراء الإدارة عند دراستهم للنظم الإدارية- بالمجتمعات النامية استخدامهم مقاييس مضللة مستمدة إما

يوسف خلوصي

مدير عام البحوث بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « الاستشارات الإدارية ودورها في التنمية الإدارية » نشر في عدد أكتوبر ١٩٧٢ - العدد الثاني - المجلد السادس .

(١) هذه الدراسة مستمدة من تحليل الأوضاع البيئية في بعض دول آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية .

بيئية « ذات طبيعة خاصة لدراسة النظم الادارية بهذه المجتمعات .

ويجدر بنا في هذا المقام أن ننوه الى أن هذه الظواهر يتفاوت وجودها بقدر أو بآخر ، في مختلف المجتمعات بالعالم النامى حسب درجة النمو والتطور في الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقيم السائدة فيها .

وفيما يلي عرض لبعض الخصائص البيئية التي تتصف بها المجتمعات الانتقالية (١) وتميزها عن غيرها من المجتمعات المتحضرة أو المتخلفة .

التنافر والتناقض

في الدول الانتقالية يوجد مزيج من الظواهر المتنافرة التي تجمع بين التخلف والتحضر جنباً الى جنب . فمثلاً نجد في الدولة الواحدة المدينة الكبيرة الحديثة ذات المرافق المتطورة والمنظمات الادارية المجهزة بأحدث وسائل الإدارة ، وتضم طبقة مثقفة من الناس ، وفي نفس الوقت نجد بجوار هذه المدن قرى ريفية تتمتع فيها الأسر بنفوذ سياسى واقتصادى وادارى واجتماعى قوى تماماً ، مثل النظام القبلى في المجتمعات البدائية .

كما يظهر التناقض في شكل آخر ، ففي الوقت الذى يوجد فيه برلمان منتخب وأجهزة حكومية ومستشفيات ومدارس ، تظل السياسة والإدارة والاقتصاد والصحة والتعليم محكومة بطبوس وتقاليد بالية تسيطر عليها اعتبارات أسرية وطبقية وطائفية . وفي هذه المجتمعات الانتقالية يجرى التكلم كثيراً عن سيادة المعايير والقيم الجديدة — التي هي من سمات التحضر — في حين تستمر القيم القديمة المتخلفة محتقة بسيطرتها الفعلية على أساليب الحياة .

وهذا التناقض بين الجديد والقديم يمثل

« شيزوفرانيا » اجتماعية (مرض انفصام الشخصية) تجمع معا أنماطاً سلوكية متناقضة بين ما هو معلن رسمياً (شعورى) ، وما هو مطبق فعلاً (لا شعورى) .

ومن الغريب أن هذا التناقض يقل ظهوره في المجتمعات المتحضرة والمتخلفة على السواء ، ففي المجتمعات المتحضرة تؤدي الأنظمة المتخصصة وظائفها واضحة جلية ، وفي المتخلفة يتولى نظام واحد مسيطر جميع وظائف الدولة ، فلا توجد هناك فرص لظهور هذا التناقض .

عدم الواقعية

أن تفشى عدم الواقعية يعتبر إحدى العلامات البارزة للنظام الانتقالي . ويقول آخر فإن وجود القوانين واللوائح في مجلداتها شيء والسلوك الفعلى للموظف العام شيء آخر ، ليس لأن القانون غير مرتبط بالسلوك ، ولكن لأن هذه الظاهرة « بيئية » تفرض نفسها في المجتمعات الانتقالية .

ومن تطبيقات ظاهرة عدم الواقعية أن يصير الموظف على التنفيذ الجزئى للقانون ، ويمكنه في نفس الوقت أن يتجاهله كلية . وهنا يبرز المدى الكبير لسلطة الإدارة التقديرية ، بحيث يتوقف تنفيذ القانون أو مخالفته على مزاج الموظف ومصالحته الشخصية .

أن اتساع مدى السلطة التقديرية للإدارة من هذا النوع يفتح الباب للفساد ، فالمواطن قد يضطر الى أن يدفع للموظف لكي تنفذ القوانين أو اللوائح والتعليمات مثلاً عند إصدار رخصة أو شهادة أو إذن أو مقابل النفاذ عن مخالفة كالتهرب من الرسوم أو الضرائب ، أو الحصول على أى خدمة حكومية أخرى تعليمية أو صحية أو تموينية .

(١) سوف يستخدم تعبير « انتقالية » مرادفاً لتعبير « نامية » في سياق هذا المقال باعتبار أن المجتمعات النامية هي مرحلة انتقال من التخلف إلى التقدم .

وقد ترجع أسباب عدم الواقعية هذه الى عدم فاعلية نظم الرقابة وانخفاض مستوى الضبط الاجتماعى ، وضعف مستوى وعى الجماهير ، كمرشد لاداء وسلوك الجهاز الادارى نحو تحقيق الاهداف العامة .

التغير الشكلى :

وتصدق ظاهرة عدم الواقعية على تطبيقات الاصلاح الادارى فى الدولة النامية ، فاذا كان الاصلاح قائما على تغيير القوانين أو إعادة تنظيم الاجهزة الادارية أو ترتيب الوظائف وتحديد الاختصاصات ، فان التغير من هذا النوع لا يتبعه بالضرورة تغير فى سلوك الموظفين وتصرفاتهم . وتظل المشكلة قائمة رغم مجهودات الاصلاح المضنية . وذلك على خلاف الحال فى المجتمعات المتحضرة ، حيث تسود درجة كبيرة من الواقعية . ويتربط على قبول تغيير القوانين واللوائح تغيير مماثل فى السلوك الادارى .

ان تحقيق التغير الفعلى يتطلب من خبراء الاصلاح الادارى عند دراستهم النماذج الانتقالية من المجتمعات أن يتبينوا عدم جدوى التغيرات والتنظيمات الرسمية ، ويسعوا أولا الى تحقيق « درجة كبيرة من الواقعية » بحيث يجعلون الممارسة تقترب كثيرا من القواعد المقررة حتى تحقق مجهوداتهم الاصلاحات المستهدفة . .

محاكاة الاقارب :

تعتبر ظاهرة محاكاة الاقارب فى ادارة المجتمعات المتخلفة ظاهرة مقبولة ومفروضة كقيمة من قيم هذه المجتمعات ، اذ تعتبر الأسرة الأساس الرسمى للنظام الحكومى . ونادرا ما تبرز هذه المحاكاة كمشكلة ادارية عندما يتدخل الاقارب علنا فى تعيين الموظفين أو اداء الخدمات الحكومية ، أو حتى عندما يورث العمل الحكومى للابناء والاقارب .

وبالعكس فى المجتمعات المتحضرة يكاد

الاتصال يكون كاملا بين الولاء الأسرى والعمل الحكومى ، حيث تسود المعايير الموضوعية فى الخدمة العامة ، وتنعدم تقريبا الاستثناءات وتعتبر الوساطة فى تعيين الاقارب عملا مخالفا لقيم المجتمع المتحضر . بل قد يؤخذ هذا التدخل دليلا على عدم الصلاحية والجدارة ، بالاضافة الى انه كثيرا ما يعتبر مثل هذا التصرف خطأ اداريا يستوجب المحاسبة .

أما فى المجتمعات الانتقالية فان تطبيقات القوانين واللوائح عادة ما تتأثر بالاعتبارات الاسرية ، بحيث تطبق بسسقاء على الاقارب وبتقدير شديد على الغير . ويصبح هذا السلوك اساسيا فى توثيق العقود ، وشراء السلع الاستهلاكية ومواد البناء ، وتحصيل الضرائب ، ومنح الرخص والشهادات ، واصدار تراخيص التصدير والاستيراد على سبيل المثال . ويذكر ان يظهر الموظف فى المجتمع الانتقالي فى نظر الخبير ذى الخلفية المتحضرة كشخص « أنانى » أو « فوضوى » يضع مصالحته الشخصية أو الاسرية فوق الاهداف العامة للدولة .

ومع ذلك فانه فى هذه المجتمعات تبدأ النظم والمعايير الجديدة تفرض نفسها على علاقات العمل الحكومى فى شكل قوانين وسياسات وخطط وبرامج عامة ، وتظل الرعاية الاسرية - التى كانت فيما مضى تمتد علانية الى الخدمات الحكومية - على حالها تمارس فعلا ، ولكن فى سرية وخفاء ورغم انها غير مشروعة قانونا . واذا كشفت يعمد مرتكبوها الى تفسير تصرفاتهم بادعاء انها تتفق مع المصلحة العامة .

الطائفية :

تتميز المجتمعات الانتقالية بوجود نوع معين من التجمعات الطائفية (سياسية ، أو مهنية ، أو حرفية) متباينة الاهداف والاشكال تعيش جنبا الى جنب فى علاقات متنافسة . والواقع ان هذا الوضع يعكس صورة المجتمع الأسرى الذى يعتبر نموذجا مبسطا من التكتل الطائفى .

لخدمة الجماعات اللصيقة بالطوائف المسيطرة
ضد مصالح الطوائف الأخرى .

وتتصف جماعات أصحاب المصالح بصفات
تختلف كثيرا عن النقابات في المجتمعات المتحضرة،
اذ يظهر بها مزيج من صفات « الشلالية »
« ومراكز القوى » وهذه الجماعات تتيح
لأعضائها نظاما بديلا عن سلطة الأسرة أو
انطبقة ، وتعنى بتوفير جميع حاجاتهم وقضاء
مصالحهم الخاصة في المجتمع . وكثيرا ما تندمج
الأجهزة الادارية في علاقات وثيقة مع هذه
الجماعات الى درجة أنها تكتسب صفاتها
وسلوكلها .

وقد تحقق هذه الجماعات سيطرتها على
احدى الهيئات الحكومية ، وعندما يتم لها ذلك
توجه أهداف هذه الهيئة بطريقة غير رسمية
لمصلحتها الخاصة . ومثال ذلك أن تقوم هيئة
عامة تنظم خدمة تجارية معينة بتمييز أصحاب
الأعمال من أعضاء الطوائف المسيطرة على حساب
أعمال الطوائف الأخرى . وهذا يعنى حصولهم على
مزايا استثنائية مثل إصدار الرخص أو
التصاريح أو شراء النقد الأجنبي أو التخفيف من
العبء الضريبي ... الخ . بل أن البعض منهم
كثيرا ما يقوم بالانجراف في السوق السوداء
واستغلال غير المحظوظين من أصحاب الأعمال .
كما يستغل الموظفون المختصون هذا الوضع إما
بالحصول على سمرة أو عمولة من العميل
المستفيد من الخدمة العامة أو على رشوة سائرة
أو مقنعة من الوسطاء .

ان العلاقة التي تنشأ بين الجهاز الإداري
وجماعات المصالح في الدول الانتقالية تقوم على
تمييز مصالح الجماعات المقربة على مصالح
الجماعات الأخرى حتى تلك التي تعمل في نفس
المهنة ، بخلاف الوضع المثالي في العلاقة بين
الإدارة والنقابة في المجتمعات المتحضرة ، حيث
تشكل سياستها بحيث ترجح مصالح جميع
المواطنين الذين يشاركون في نفس الأهداف دون
تحيز أو تمييز .

وللطائفية تأثير بارز على الإدارة بالمجتمعات
الانتقالية . فبينما تتميز الإدارة في الدول
المتحضرة بالتطبيق المحايد للقوانين بين جميع
المواطنين على السواء ، فإن الموظف الحكومي
بالمجتمعات الانتقالية يتحيز لصالح أفراد طائفته
في مواجهة أعضاء الطوائف الأخرى .

ومثل هذا التحيز قد يؤثر على التعيينات في
الوظائف العامة بل يكون ذلك أكثر خطورة من
محاربة الأقارب ، اذ تسود ظاهرة شغل وظائف
الدول بمرشحين من الطوائف المسيطرة . وقد
توزع هذه الوظائف على الطوائف الأخرى على
أساس من الحصص ، مما يؤدي الى نوع من
العداء المتبادل أو عدم التعاون بين الهيئات
الحكومية المعين بها أعضاء الطوائف المتنافسة .
وعندما يوجد مثل هذا الخليط من الطوائف
المختلفة في نفس الهيئة الحكومية الواحدة فإن
ذلك يعرقل التكامل والتناسق في أداء العمل
وكفاءته .

جماعات أصحاب المصالح :

نتيجة للتكامل الطائفي الذي يسود المجتمعات
الانتقالية تتكون « جماعات ذات مصالح
خاصة » . وفي المجتمعات المتحضرة تشكل مثل
هذه الجماعات في هيئة نقابات مهنية مفتوحة
لجميع من يشارك في أهداف الجماعة . وتعتبر
من عوامل التقدم في المجتمع ، اذ تتفاعل بمختلف
فئاتها المهنية مع الهيئات السياسية والإدارية
بالدولة في اقتراح السياسات العامة والخطط
والبرامج والمعاونة في تنفيذها .

واذا كانت « المشاركة الصريحة المفتوحة »
للجميع من أهم مميزات الجماعات النقابية
بالمجتمعات المتحضرة ، إلا أنه في حالة الطائفية
بالنظم الانتقالية تقتصر عضوية النقابة أو
الجماعة على طائفة واحدة مغلقة ، وتوجه
نشاطها الى خدمة أعضائها دون أعضاء
الجماعات الأخرى ، بل قد نجد في المجتمعات
الانتقالية ان السياسات العامة مهياة أحيانا

الاقتصاد المتناقض :

في المجتمعات المتحضرة يفترض توافر ظروف السوق وفقا للنظريات الاقتصادية المعروفة ، وفي هذه الحالة تقوم نظم الميزانية ، وتحديد الأجور والأسعار على أساس تكاليف السوق ومبدأ المساواة . بمعنى ان الخدمات والسلع الحكومية التي تطرح للبيع لافراد الشعب تباع بنفس السعر دون تمييز بين المواطنين . كما تتحدد مرتبات الموظفين على أساس القيمة النسبية للعمل المؤدى ، وتكلفة السوق دون النظر الى شخص شاغل الوظيفة .

خليط من الأسواق :

ويجمع اقتصاد المجتمعات الانتقالية بين نظام السوق الذي يحكم « قانون العرض والطلب » وبين نظام السوق الذي يحكم « التسعير الجبرى » ، وتستخدم الأسعار كأداة لمبادلة السلع في الوقت الذي توجد فيه أجهزة التبادل والتوزيع التقليدية .

وفي هذا النموذج الاقتصادي المتناقض يطبق نظام التسعير أى تحديد السعر دون النظر للقيمة الحقيقية للسلعة . وفي هذا الصدد قد تختلف الأسعار كثيرا فيما بين الأسواق نفسها ، ففي بعضها يطبق « نظام المتجر الذى تكفل الدولة اعانته » وفيه يتحدد السعر على أساس من السعر الحقيقى ، وذلك لمصلحة أعضاء الجماعة المستفيدة . وفي أسواق أخرى يطبق « نظام المتجر الذى يقوم على مساهمة الأفراد » وفي هذه الحالة يفرض سعرا أعلى على الأفراد من خارج الجماعة المستفيدة .

وبالمثل فإن الإدارة في المجتمع الانتقالي توفر المزايا الاقتصادية لأعضاء الجماعة المستفيدة بأسعار التكلفة ، بل قد تصل الى ان تباع النقد الأجنبى بالسعر الرسمى لأصحاب الأعمال من الطوائف المسيطرة ، في حين ان أفراد الطوائف الأخرى يلزمون بأسعار مبالغ فيها ، وعادة ما يتم

ذلك من السوق السوداء أو يحصلون على التمويل لمشروعاتهم بالأسعار الرسمية ولكن بعد دفع عمولة غير رسمية من خلال طرق لا يصل اليها القانون .

وبقول آخر تصبح المكاتب الحكومية مختصة بخدمة « المتجر ذى الاعانة الحكومية » وتصبح الامتيازات والمكانة المرتفعة في ظل هذا النظام هي المكافأة التي يحصل عليها أعضاء الطوائف المسيطرة مقابل حماية هذا الوضع .

السعر غير المحدد :

وفي المجتمعات الانتقالية يسود « السعر غير المحدد » أو عدم ثبات الأسعار في جميع الأوجه التي تتصل بالمال ، سواء كان ذلك متعلقا بتحديد الأجور أو الحصول على مزايا وظيفية أو اجراء عقود الشراء أو التموين ، أو تقديم الخدمات وتنظيم المرافق العامة وفي إدارة الجمارك والضرائب واعداد الموازنة واجراء المحاسبة والمراجعة وغيرها من الشؤون المالية .

صحيح ان هذه المجتمعات تصدق عليها نفس الافتراضات التي تسود في المجتمعات المتحضرة شكلا ، ولكنها لا تتحقق في الممارسة والتطبيق .

وكما رأينا في ظاهرة الطائفية فإن الخدمات العامة تباع بأسعار تفضيلية الى أعضاء الطائفة الحاكمة أو الجماعات المتميزة في حين تباع بأسعار أكثر ارتفاعا الى الجماعات الأخرى .

وعادة ما تعلن الحكومة سعرا رسميا للسلع أو الخدمات ، وهو السعر الذى تجرى مخالفته سرا . والضحايا في هذه الحالة هم الذين يتعاقدون على الشراء بسعر معين ثم يدفعون عمولة غير ظاهرة ، وعلى الذين يبيعون للحكومة مقابل السعر الرسمى المحدد ان يخصصوا نسبة غير رسمية تدفع لأصحاب السلطة في شكل نقدي أو مقابل هدايا أو خدمات منظورة أو غير منظورة .

تضخم العمالة مع قلة المرتب :

وفي النموذج الانتقالي تتكاثر وظائف الحكومة نتيجة للمراحل الأولى من التصنيع والانجذاب البراق « لدولة الرفاهية » ، مما يزيد من التوسع السريع في انشاء الهيئات والمؤسسات العامة ، وبالتالي تتزايد المكاتب الحكومية وتتضخم العمالة ، في نفس الوقت الذي يظل الاقتصاد القومى ضعيفا ، وتصبح الميزانية العامة غير متدرة على توفير مرتبات مناسبة للجميع .

اما جدول المرتبات الهزيل ولید هذا الوضع الاقتصادي فانه يتحول الى حافز مادی لكى يعمل الموظف على انتهاز الفرص لزيادة موارده الحقيقية بأى وسيلة ، ولو كانت غير مشروعة .

خلاصة ما تقدم فان أى تحليل اقتصادى فى المجتمعات الانتقالية الذى يقوم على التسليم بوجود هيكل رسمى للأسعار يعتبر تحليلا قاصرا .

ولا شك أن صعوبة الدراسة تثار ليس فقط نتيجة استخدام نماذج اقتصادية غير مناسبة مستمدة من افتراضات النظام الإدارى المتحضر، ولكن أيضا نتيجة لعدم الاعتراف بالتمييز بين الوضع المقرر رسميا وبين السلوك الحقيقى والذى يختلف تماما عن السلوك الرسمى .. كل هذه الاعتبارات تقودنا الى نظام القيم المرتبط بالتناقض والتداخل وعدم الواقعية .

اختلال القيم والمعايير :

فى المجتمعات المتحضرة تحكم جهازها الإدارى مجموعة من القوانين والقواعد المتفق عليها من الجميع ، سواء كانوا موظفين أو مواطنين . ورغم أنه كثيرا ما يعترض البعض منهم على سياسة تتخذها الحكومة أو جهازها الإدارى ، فان أفراد المجتمع المتحضر عادة ما يجمعون على احترام القوانين والقواعد التى تحكم هذه السياسة ، وكذلك احترام الأسلوب الذى يتبع عند النظر فى تعديل أو تغيير هذه القوانين والقواعد . فكثيرا ما يظهر من يعارض فرض ضريبة معينة أو اتباع

من هذه الأمثلة يبرز بوضوح ان المستهلك يدفع سعر السلعة الفعلى بعد سلسلة من المساومات والأساليب الملتوية تعكس ليس فقط سيادة قانون العرض والطلب ، ولكن أيضا مجموعة مفروضة من العلاقات بين البائع والمشتري ، كما يسود تقلب كبير فى سعر السلعة حسب شخصية المشتري ومركزه ومدى نفوذه .

نوع من البطالة :

وفى مجال تحديد المرتبات أو التعيين فى الوظائف الحكومية تؤدى الاعتبارات الأسرية والطائفية الى خلق « وظائف متعطلة » أى مناصب لا يقوم شغالوها بأى عمل ، أو يقومون بأعمال بسيطة لا تتكافأ مع المرتب الذى يمنح لهم . بمعنى أن يعين الموظف فى وظيفة ذات مرتب كبير دون ما يقابله من مسئوليات مساوية أو مقابل واجبات تافهة . كما تمنح مزايا كبيرة للموظفين أصحاب الخطوة فوق مرتباتهم الأصلية، أما غيرهم من الموظفين ممن ينقصهم النفوذ أو الجاه فانهم يجدون أنفسهم يؤدون أعمالا ذات صعوبة كبيرة ، دون زيادة موازية فى المرتب وغير قادرين على التمتع بالمزايا التى يحصل عليها غيرهم من الموظفين .

وفى مثل هذه الحالات يعم الفساد ، فنجد بعض الموظفين يسعون الى تقلد مناصب ذات نفوذ يفرض الحصول على مزايا مادية خاصة من جماعات المستهلكين أو المتعاملين مع الإدارة . ويقدم جزء من هذا الدخول الإضافى الى الرؤساء أو ذوى النفوذ بالحكومة الذين يتولون حماية عملية الابتزاز هذه . وفى الجهاز الإدارى، حيث يتزايد انشاء الوظائف الاستشارية أو المصطنعة ، وتعيين المحاسبين فى الشركات ، واستغلال المنصب الحكومى ، فان ذلك يعنى أن الدخول الفعلى للموظفين يختلف كثيرا عن المقرر رسميا .

نظام ما ، أو إجراءات خاصة ، ومع ذلك فإن الجميع يتفقون على اطاعة تنفيذ هذه النظم والإجراءات رغم معارضتهم لها ، ثم يسعون الى تغييرها أو تعديلها عن طريق الوسائل القانونية المقررة .

أما المجتمعات الانتقالية فانها تفتقد هذا السلوك ، اذ كثيراً ما تخرس قوانين وقواعد ونظم قائمة على التجارب الناجحة في بعض المجتمعات المتحضرة ، ومع ذلك يستمر التصاق المجتمع بأسانيبه ومعايره وأفكاره القديمة . والنتيجة التي تترتب على ذلك هي الاختلاف وعدم الاتفاق . فنجد أفرادا يتبعون النظم المستحدثة ، وآخرين يلتزمون بالمعايير القديمة التقليدية . إلا أن عددا كبيرا من الأفراد تتجانبهم عوامل التناقض بين النظامين ، بل أن البعض منهم قد ينبذ جميع النقيض والمعايير .

التظاهر المخيل :

ومن مظاهر التناقض في القيم وتعدد المعايير للموظف أو المواطن الالتزام شكلا بالنظم المتحضرة المستحدثة ، وفي نفس الوقت رفضها في الخفاء باعتبار أن لا معنى لها أو غير ملزمة له . ومثال ذلك قد يلتزم الموظف العام في العلانية بمعايير موضوعية للتعيين وأداء العمل والمساواة في الحقوق ، بينما في خصوصياته يلتزم بمعايير شخصية مهياة لخدمة مصالحه الشخصية ومكانته الطبقية التي يستمدّها من مركزه الاجتماعي والأسرى . فهو أمام الجميع يحارب الرشوة والفساد، واستغلال النفوذ، وفي الخفاء يشجعها ويسعى إليها . وفي لحظة يدعو الى الالتزام بالتنفيذ الحرفي للقوانين واللوائح، وفي لحظة أخرى يغض الطرف تماما عن المخالفة الصريحة لهذه القوانين واللوائح .

التركيز على الوسائل :

وهناك صورة أخرى من صور التناقض بين المعايير المتحضرة والمتخلفة والتي تظهر في

المجتمعات الانتقالية وذلك في مجال العلاقة بين الأهداف والوسائل . ففي النموذج المتحضر من المجتمعات يتركز اهتمام الدولة بتحقيق أهداف التنمية من خلال مراحل تشريعية وسياسية ينفذها الإداري « آليا » كما هي . ومع ذلك فإنه يجتهد في حدود معينة معروفة مسبقا بحيث يمكنه الاستفادة من الموارد المتاحة بأقصى درجة لتحقيق الأهداف المقررة ، وعليه أن يتوخى في أدائه لهذا الدور اعتبارات الكفاءة والاقتصاد والموضوعية في الوسيلة والأسلوب . وعلى عكس ذلك فإن الموظف في المجتمعات المتخلفة أو البدائية يركز على الأهداف باعتبارها بالغة الأهمية ، وهو في هذا الصدد لا يهتم بكفاءة أو وسائل .

وفي المجتمع الانتقالي فإن الأساليب العلمية الرشيدة المستمدة من النظم المتقدمة لم تقص تماما وبصورة فعالة على تأثير التقاليد القديمة، كما عجزت عن استخدام وسائل جديدة تتسم بالكفاءة والفاعلية . ومن ثم يلجأ الموظف في هذه المجتمعات الى أساليب متناقضة . فهو قد يحاول أن يكشف عن التقاليد القديمة ويعيدها الى الحياة ثانية . وينفس القدر من الاهتمام يحاول استعارة وسائل فنية متقدمة من النظم الإدارية السائدة في المجتمع المتحضر (كمبيوتر مثلا) دون أن يعرف كيف يمكن أن تعاونه هذه الوسائل عمليا في حل مشكلاته . وهنا تظهر سمات التناقض التي تأخذ في الواقع شكلا مسرحيا . وقد يساعدنا هذا الفهم على تفسير السبب في اندفاع كثير من الدول النامية الى تبني استخدام وسائل تكنولوجيا حديثة مستوردة من الخارج غير ملائمة .

رد الفعل على المواطن :

إن نفس التناقض يسود علاقة أفراد الشعب بالإدارة . فمن ناحية قد يطالب بعض المواطنين الحكومة بمطالب غير معقولة ويلوم الإدارة على فشلها في الالتزام بالمعايير المتحضرة الحديثة .

تداخل السلطة والرقابة :

ويمكن التعرف على حقيقة الوضع في المجتمعات الانتقالية بدراسة العلاقة بين السلطة والرقابة . ففي هذه المجتمعات ، حيث توجد درجة كبيرة من التناقض وعدم الواقعية ، تنفتت الرقابة ، وتزداد مقاومة الوحدات المحلية لرقابة الحكومة المركزية عليها. فضلا عن صعوبة فرض رقابة رسمية من الحكومة المركزية على الطوائف أصحاب المصالح ، وعدم استجابة الطبقة المثقفة للمعايير المقررة ، وعدم استعداد موظفي الحكومة أنفسهم للتقيد بالقوانين واللوائح التي تطبقها الهيئات التي يعملون بها بالنسبة للمسائل المتعلقة بهم شخصيا .

وعندما تنفصل وسائل الرقابة في أحكام السيطرة على الأجهزة الإدارية ، فإن الوسيلة الميسرة الثابتة هي ممارسة السلطة الرسمية ، رغم عدم تأثيرها الحقيقي في تغيير السلوك بسبب اتجاهها عادة الى العنف والاكراه .

وقد يبدو للدارس المحلل للنظام الإداري بالمجتمعات الانتقالية ان السلطة الرسمية هي الوسيلة الصحيحة لفهم هيكل القوة الفعالة داخل هذه المجتمعات ، والواقع الفعلي غير ذلك ، اذ ان السلطة المركزية عادة ما تكون مشتقة ومتداخلة مع النظام المحلي للرقابة .

تداخل السياسية والإدارة :

وقد ينظر الى هذا التداخل من جانب آخر وذلك من خلال علاقة السلطة الإدارية بالهيئات الشعبية . فالمنظمة الإدارية بالمجتمع المتحضر ينظر اليها باعتبارها جهازا آليا لتنفيذ السياسات التي وضعتها واقرتها السلطة السياسية (أجهزة تشريعية وقيادة سياسية عليا) المنفصلة عن الجهاز الإداري . وهنا يبدو أن السلطة مركزة في يد مراكز توجيهه من خارج الجهاز الإداري .

وهو من ناحية أخرى ، ودون أي شعور منه بالتعارض ، يساهم في اهدار هذه المعايير حينما يسعى الى الحصول على مزايا خاصة لنفسه .

ان المواطن لم يصل بعد الى مستوى الالتزام بالمبدأ أو مفهوم « سيادة القانون » بل انه قد ينتهز الفرصة ليخرق القانون اذا كان في مثل هذا التصرف ما يخدم مصلحته الشخصية .

وكثيرا ما يتخذ بعض المواطنين موقفا تهكميا ساخرا من القانون والادارة وينظر الى الموظف باعتباره معوقا ، وفي نفس الوقت يفتقد سلوكه تجاه الحكومة الالتزام بأي قيمة أو معيار ، فالبعض منهم لا يعنى بمحاولات الإصلاح بل يسعى الى أن يتلاعب مع المواقف كما هي ، يجامل ويدفع ما يجب عليه أن يدفعه بغية العيش في سلام . كما أنه قد يغتتم الفرصة للدخول في زمرة الفساد اذا ما اتاحت له . ولا يهتم بعمليات الإصلاح الا بقدر نفوذ المشرفين عليها أو الفائدة التي تعود منها كوسيلة لتحقيق غاية .

تداخل مراكز القوة :

من الظواهر التي تلفت نظر خبراء الإدارة الذين يزورون الدول النامية الميل الى التركيز الشديد للسلطة ، وعدم القدرة على تفويضها ، وصعوبة تحقيق أي قدر من اللامركزية . ومن التوصيات المتكررة في تقارير الخبراء ونتائج المؤتمرات ، ضرورة تقوية الوحدات المحلية وتدريب موظفيها على جميع المستويات ، حتى يمكنهم تولي السلطة في المستقبل ، وتجهيز الرؤساء على تفويض اختصاصاتهم الى مرؤوسهم بمعنى التخفيف من عنق انزجاجة عند المركز الذي يتسبب في ازيمات دائمة ومستمرة للإدارة .

وللاسف فإن هذه التوصيات تخطيء السبيل ، لأن العبرة ليست بإصدار قانون أو باتخاذ اجراء إداري معين ، وانما بالسلوك واردة تفويض السلطة الحقيقية ، وهو ما يصعب توافره في المجتمعات الانتقالية حيث ينتشر الفساد . وتسود المحاباة والطائفية ، وتضارب المعايير ،

مباشرة مسئولياته في الوقت الذي يتمسك بمظهرية سلطاته ، وبينما يرفض التفويض فهو غير قادر على ممارسة واجبات عمله . وهذا الوضع يصعب اصلاحه ومن المصلحة القضاء عليه .

ان مدى اهتمام الموظفين بالتدخل في وضع السياسة او التهرب من المسؤولية يرتبط بمدى الضعف وانقوة في قدرتهم على تهيئة هذه السياسة ، وتوجيهها نحو أهداف منظماتهم .

وحيث تكون سلطة الشعب ورقابته على أعمال الادارة قوية وفعالة ، فان الموظفين يجدون لديهم الحافز القوي على توجيه مجهوداتهم نحو تحقيق الأهداف لعلمهم أن النجاح سوف يقابل بالتقدير . وعندما تكون الرقابة الشعبية على أعمال الادارة ضعيفة فان انجازات الموظفين تكون قليلة .

والواقع أن الموظف الذي يسعى الى تحقيق الأهداف العامة في المجتمعات الانتقالية كثيرا ما يقابل بالسخرية من زملائه باعتباره شخصا ضعيفا ، ومن ثم فان النفوذ الذي يتمتع به الاداريون في ممارسة السياسة عادة ما يوجه الى حماية مصالحهم النفعية .

ان الباحث المدقق في النظم الانتقالية يجد أن كل ادارى يمارس السياسة في اطار سياسى ، كما يجد أن الموظفين اما قد انطلقوا لأنفسهم صنع السياسة أو انهم تحللوا كلية من اصولها .

الخلاصة :

ان هذه الدراسة لا يقصد بها وصف مجتمع معين أو نظام حكومى بذاته ، ولكنها تخدم كهدف مساعد ، اذ تعطينا أداة يمكن بواسطتها أن نقدم وصفا أفضل ، آمليين تفهم حالات من واقع الحياة الحقيقية للمجتمعات . وهذا النموذج في حقيقته يسعى الى ربط السلوك الادارى بالعوامل البيئية التى توجد في المجتمعات الانتقالية .

أما في المجتمعات المتخلفة فان السلطة يتمتع بها الموظفون الذين يعملون مع الحاكم أو رئيس القبيلة ، ولا يوجد في الواقع تمييز في ممارسة السلطة والرقابة بين الأجهزة الادارية والسياسية مادام نفس الناس يمارسون كلا النوعين من الاختصاصات والسياسة والادارة .

أما في المجتمع الانتقالي فان الموظف يمارس اختصاصاته المتشابهة سياسيا واداريا للمجتمع المتخلف ولكن وراء واجهة من الأنظمة المتخصصة المقتبسة عن المجتمعات الصناعية المتحضرة . لذلك فمن النادر أن يصارح رؤساء الهيئات والمؤسسات أفراد الشعب أو حتى أنفسهم ، بأن الكثير من سلوكهم يصطبغ بالطابع السياسى . هذا السلوك الذى يعكس رغبة شديدة للسلطة واهتماما بالمشاركة في صنع القرارات الخطيرة المؤثرة في المجتمع ، واذا أعلنوا ذلك فرغبة منهم في الشعور بالذات . والواقع أن الدارسين انذين يحاولون أن يتبينوا مصدر اتخاذ القرارات في مثل هذا النظام يقعون في الحيرة والارتباك حين يجدون ان كثيرا من القرارات تتخذ زيفا في السر والخفاء .

رد الفعل على الموظف :

مما تقدم يتضح أن الموظف انذى يمارس الرقابة عادة ما تنقصه السلطة اما لان السلطة لم تفوض اليه قانونا ، أو باعتباره اداريا ليس له سلطة اتخاذ القرارات السياسية بسنوريا . وفي هذا المجال فان سلوك الموظف يتأثره رد فعل متناقض .

نقد يقر الموظف صراحة بممارسة السلطة ، وانه مع ذلك يعمل على نقل سلطاته الى الشعب وان دوره الادارى ينبغي أن يكون تنفيذيا «آليا» . وعلى النقيض الآخر قد يتصف عمله « بالبطالة » فيتوقف عن اتخاذ القرارات دون رقابة من السلطة السياسية ، وقد يترك طواعية

يمكن تطوير ما جاء بهذه الدراسة من مبادئ ، بحيث تكون أكثر فاعلية وعمقا لفهم الأوضاع المتغيرة في الدول النامية .

وكما تأيدت هذه الافتراضات فإنها تعطينا أساسا أفضل لشرح السلوك الإداري الحقيقي أو التنبؤ به ، وهذا بدوره سوف ينعكس على النظم الإدارية بحيث يجعلها أكثر قدرة على الأداء مدامت تعاون في إقامة علاقة واضحة بين السبب والنتيجة ، ومن ثم يمكن تغيير الظواهر بتغيير أسبابها ، أكثر من انتقاد الأنظمة الحكومية القائمة ومهاجمة مظاهر الأمراض الإدارية .

وبهذا المعنى يمكن للنموذج الانتقالي في الإدارة أن يعتبر ليس فقط مساهمة في تطوير البحوث المعاصرة والبيئية في الإدارة المقارنة ، ولكنه أيضا يعتبر أداة مفيدة في المستقبل لرجال الإصلاح الإداري والمهتمين بالتنمية الإدارية .

وبهذه الأداة العلمية العملية فإن الخبير المتخصص عندما يذهب الى دولة ما ويدرس نظامها الاجتماعي من خلال النموذج الانتقالي يمكنه أن يفهم الأسباب الحقيقية وراء ما يراه من ظواهر متناقضة . فهذا النموذج يشرح علاقات بيئية قائمة لا يمكن أن يوضحها نموذج الإدارة الحكومية المألوف في الدول المتقدمة . ويمكن أن يضع أطارا أقرب الى الوضوح لوصف الدولة أو نظام الحكومة ، من حيث أنها متقدمة أو متخلفة أو نامية .

وأخيرا فإن تحليل العلاقات التي أظهرها النموذج الانتقالي ييسر لنا وضع افتراضات عن العلاقات الممكنة بين المتغيرات الإدارية . وقد تظهر هذه الافتراضات في مناطق تنطبق عليها العوامل التي سبق شرحها ، ويمكن اختبار هذه الافتراضات بهرستها في مناطق أخرى جديدة ، أو إعادة النظر فيها في وقت لاحق . وبالتالي

حل جيد لمشكلة ارتفاع معدل ترك العمل

تجد بعض الشركات صعوبة في الاحتفاظ بموظفيها كنفس الصعوبة التي تواجهها في الحصول عليهم ، ولكن روبرت مورلي مدير إحدى الشركات في المملكة المتحدة يعتقد أنه قد وجد حلا موفقا لهذه المشكلة مع موظفي شركته البالغ عددهم ٢٠٠ . فقد استخدم لخفض المعدل المرتفع لترك العمل بينهم فكرة تقديم رحلات مجانية لكل من أمضى منهم عامين في خدمة الشركة ، وتنفيذا لذلك فقد بعث بمجموعة منهم لقضاء اجازة نهاية الاسبوع في باريس على حساب الشركة .

ولنجاح فكرته فقد وعد في العام القادم أن يتيح للموظفين قضاء اسبوع كامل في أي وقت خلال العام في أي مكان في بريطانيا يرغبون فيه ، وسوف تتحمل الشركة جميع النفقات بما في ذلك مصروفات السفر والإقامة ، وقد قيل للموظفين ان مثل هذه الرحلات المجانية انما تمنح لهم تقريبا لعملهم .

(مجلة الإدارة الدولية — يولييه ١٩٧٢)

مؤسسات الرعاية الاجتماعية إدارتها وبرامجها

إبراهيم البرلسي

تعتبر مدرسة « البحوث الإدارية » إحدى المدارس الحديثة التي تقضي بفحوى الدراسات الاجتماعية والتي تعمل على وضع أسس جديدة لفن الإدارة ، على أساس أن جميع الأنشطة في أي منظمة تتحدد وتبدأ بواسطة الأفراد الذين يعملون فيها ، وكل ما تملكه المنظمة الحديثة من موارد مادية ومالية لا يحقق هدفاً أو يصل إلى غاية ما لم يتوافر الجهد والتوجيه البشري ، وعلى ذلك فإدارة العنصر الإضافي في المنظمة هي العمل الرئيسي والواجب الأول من بين واجبات الإدارة . وهذا ما تقرره هذه المدرسة ، بل وتقرر أيضاً أن شكل التنظيم الذي ينجح في استخدام القدرة الانسانية أفضل استخدام يتكون من نسق اجتماعي شديد التماسك يعمل بكفاءة ، ويتكون من جماعات عمل مترابطة يتصف أفرادها بدرجة عالية من الولاء للمجموع ، والثقة بين الرؤساء والمرعوسين . ولأنك أن إدارة مؤسسات الرعاية الاجتماعية من تعليم وعلاج وتأهيل ، تخضع بصورة أكبر لهذا النمط من التنظيم الإداري .

عن هذا الموضوع يحدثنا الكاتب شارحاً استخدام البرنامج في الرعاية الاجتماعية مع عقد مقارنة بين إدارة برنامج ومؤسسات الرعاية الاجتماعية .

هؤلاء الذين يعرفون كيف يستخدمون الأفراد يديرون الشؤون الخاصة والعامة بحكمة ، على حين يخطئ هؤلاء الذين لا يعرفون شيئاً عن كليهما » .

إن جذور المعرفة الإدارية التي ازدهرت ثمارها حول منتصف هذا القرن تمتد إلى أعماق التاريخ ، فنجد سقراط مثلاً يقدم ملاحظة باقية عن إدارة الناس عندما يقول في محاوراته « أن

ولكن ادراك النواحي المهنية في الإدارة تأخر حتى الأزمنة الحديثة ، وبدأ تطبيق الأسلوب العلمي فيما عرف بالإدارة العلمية في أوائل هذا القرن وتبع هذا الاتجاه محاولة للتوصل إلى ما عرف بمبادئ في الإدارة ، ويقصد بها تلخيص جوهر المعرفة في هذا المجال . وكان الرائد في هذه المحاولات هو « هنري فايول » الفرنسي ، إذ

إبراهيم البرلسي

مدير معهد الإدارة سابقاً

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « في تطبيق نظام الإدارة المحلية : النمو الحضري السريع وحديث حول محافظة القاهرة » .
نشر في عدد يوليو ١٩٧١ العدد الأول - المجلد الرابع .

نشر له ما سمي « المبادئ العامة للإدارة » كجزء من مؤلف أكبر هو « الإدارة العامة والصناعية » ظهر في أول الأمر سنة ١٩١٦ ، في فرنسا ، وقد صمدت هذه المبادئ لامتحان الزمن بقدر صمود أى من المحاولات الأخرى ، وربما على نحو أفضل .

الا أننا نقدم فيما يلي اختيارا أحدث لمجموعتين من هذه المبادئ نشرتهما دائرة المعارف الإدارية الأمريكية :

المجموعة الأولى :

أعدها عالم الإدارة الانجليزي والخبير بفنونها الكولونيل « ليندل أيروك » وهى تلخص المبادئ التى قدمها ستة من المؤلفين وتبلورها فى المبادئ التالية :

✳ مبدأ الهدف : لا بد أن يكون كل تنظيم ، أو أى جزء منه تعبيرا عن غرض المنظمة ، والا كان لا معنى له وزائدا على الحاجة .

✳ مبدأ التخصص : ينبغى أن يقتصر نشاط الفرد فى أى مجموعة تنظيمية على القيام بوظيفة واحدة .

✳ مبدأ التنسيق : هدف عملية التنظيم متميزا عن هدف المنظمة هو تسهيل التنسيق وتوحيد الجهود .

✳ مبدأ السلطة : توضع السلطة العليا فى كل جماعة منظمة فى مكان محدد ، وينبغى وجود خط سلطة واضح من هذه السلطة العليا الى كل فرد فى المجموعة .

✳ مبدأ المسؤولية : مسؤولية الرئيس عن أعمال مرعوسيه مسؤولية مطلقة .

✳ مبدأ التحديد : يجب تحديد الواجبات والسلطة والمسؤولية اللازمة ، والعلاقات مع الوظائف الأخرى كتابة ، وتوزيعها على جميع المختصين .

✳ مبدأ التناسق : يجب أن تتناسق السلطة والمسؤولية لكل وظيفة .

✳ نطاق الاشراف : لا يجوز أن يشرف شخص واحد على أكثر من خمسة أشخاص أو ستة ممن تتشابه أعمالهم .

✳ مبدأ التوازن : من الضرورى وجود التوازن بين مختلف الوحدات فى التنظيم .

✳ مبدأ الاستمرار : إعادة التنظيم عملية مستمرة ، ويجب اتخاذ الاجراءات المناسبة لذلك .

المجموعة الثانية :

أعدها اتحاد الإدارة الأمريكى وتضم المبادئ العشرة التالية :

✳ لا بد من تحديد مسؤوليات واضحة لكل منفذ ومدير ومشرف .

✳ لا بد أن يصاحب المسؤولية سلطة مناسبة .

✳ لا يجوز احداث تغيير فى مجال أو مسؤولية وظيفة ما ، دون أن يتوافر للأفراد المختصين تفهم واضح لها .

✳ لا يتلقى موظف أو منفذ يشغل وظيفة واحدة أوامر من أكثر من مصدر واحد .

✳ لا يجوز أن تصدر الأوامر الى مرعوس متخطية الرئيس المسئول .

✳ لا يوجه اللوم الى الموظف الا فى سرية ، ولا يسمح مطلقا بلوم موظف أمام زملاء من مستواه أو أقل .

✳ لا يجوز أن ينظر الى أى نزاع أو خلاف بين الموظفين حول السلطة أو المسؤولية . على أنه لا يستأهل العناية والبت السريع .

✳ ينبغى أن تعتمد الترقيات والتغيرات فى الأجر والاجراء التأديبى من الرئيس التنفيذى التالى للرئيس المباشر .

✳ لا يجوز أن يكون المنفذ أو الموظف مساعدا
وناقدا في نفس الوقت لغيره .

✳ ينبغي أن يتاح لكل متنفذ يخضع عمله
للتفتيش المنظم — كلما أمكن — المساعدة
والتسهيلات اللازمة لتمكينه من اجراء مراجعة
مستقلة عن جودة عمله .

وبرغم التشابه القائم بين المجموعتين ، فهناك
تباين جوهري بينهما . فبينما الاولى تركز على
التنظيم وعلاقته ، تهتم الثانية بالافراد العاملين
في المنظمة . ومن الواضح أن هذا التباين يرجع
منطقيا الى ما حدث من تطور في الفكر الادارى
بين تاريخ اعداد المجموعتين .

رابعا : الفكر الحديث :

وتسرع الخطى الآن ونتعدى حقبة من الزمن
بين الثلاثينيات والستينيات ، ونغفل الحديث عن
بعض الاتجاهات الفكرية في الادارة مثل :

العلاقات الانسانية

وتطبيق العلوم السلوكية على مشكلات الادارة
واقتصاديات الادارة والمحاسبة الادارية .

ونركز على أحدث مدارس الادارة لما لها
من أهمية وارتباط مباشر بموضوع هذا المقال ،
وهى مدرسة « البحوث الاجتماعية » التى تعمل
على وضع أسس جديدة لفن الادارة ، ومنهجها
يقول بأن (جميع الأنشطة فى منظمة ما تتحدد ،
وتبدأ بواسطة الافراد الذين يعملون فيها ، وكل
ما تملكه المنظمة الحديثة من موارد مادية ومالية
لا يحقق هدفا أو يصل الى غاية ، مالم يتوافر
الجهد والتوجيه البشرى) . فالانسان هو الذى
يصمم الآلات ويستخدم المعدات ويطور التكنولوجيا
ويضع الاجراءات واللوائح المالية والمحاسبية
التي تسير عليها المنظمة ، وكل ناحية من نشاط
المنظمة تتحدد بمهارة وحماسة وفاعلية التنظيم
الانسانى فيها ، فادارة العنصر الانسانى فى
المنظمة هى العمل الرئيسى والأهم من بين واجبات

الادارة ، لأن كل شئء يتوقف على مدى اجادة
القيام به .

ورغم ذلك فان كل المنظمات اليوم ما زالت
تؤسس اجراءات العمل القياسية فيها على
المبادئ التقليدية فى الادارة — التى ذكرنا نخبة
منها ، وطبقها المشهورون من ممارسى الادارة من
قبل . ولكن وجهات نظر هؤلاء الممارسين تختلف
باختلاف الزمان والظروف وتطور أساليبهم فى
العمل . وكلما ارتفعت مكانة المدير وتلأأ ضياؤه ،
ارتفع شأن آرائه ، فاذا ما ضعف نفوذه أو تضاعل
نجاحه ، أغفلت المبادئ والأساليب التى تستند
الى آرائه واعتنقت مبادئ جديدة .

وحتى وقت قريب كانت آراء هؤلاء الممارسين
المتغيرة هى المصدر الأكبر ، ان لم يكن الاوحد ،
للمعرفة فيما يتعلق بأسلوب تنظيم وادارة
المؤسسات على اختلاف انواعها . ولكن الموقف
تبدل الآن ، اذ أن البحوث التى يجريها علماء
الاجتماع عن القيادة والادارة والتنظيم واتخاذ
القرارات ... الخ توفر مجموعة من المعرفة
أكثر توازنا من كل ما توافر من قبل ، وعلى ذلك
يمكن أن يؤسس فن الادارة على مجموعة من
المعرفة أكثر توازنا واستقرارا ودقة عن كل
ما عرف من قبل .

كما أنه من المستطاع أن يكرر البحث علماء
آخرون يختبرون صحة النتائج التى توصل اليها
غيرهم . ومن المنتظر أن تتسع دائرة المعرفة كلما
تجمعت نتائج بحوث أخرى عن الادارة . كما
تضيف البحوث الكمية التى تجرى فى أى مكان
من العالم الى العلم الادارى الذى ينتظر أن
يزداد ثماره بزيادة الانفاق على بحوث العلوم
الاجتماعية التى تركز على المؤسسات .

نمط جديد فى الادارة :

نشير فيما يلى الى بعض النتائج الهامة
لدراسات معهد البحوث الاجتماعية بميشيجان

فالمغيرات التنظيمية الأساسية التي استخدمها
سبعة هي :

عملية القيادة ، قوى التحفيز ، عملية
الاتصالات ، عملية التفاعل والتأثير ، عملية
اتخاذ القرار ، عملية وضع الأهداف ، عملية
الرقابة .

والأنماط الإدارية التي حددها أربعة :

ويتدرج تحت كل من هذه المتغيرات التنظيمية
السبعة عدد من السمات تتباين في تطبيقها على
الأنماط الإدارية الأربعة .

وقد رتبت أنماط الإدارة على المحور الأفقي
متدرجة من النمط الأول الى النمط الرابع بحيث
يعتبر النمط الأول بالنسبة لسمات المتغيرات
التنظيمية الأساسية السبعة المذكورة اقلها
اثرا ، ويتزايد بروز أهمية كل سمة من هذه
المتغيرات التنظيمية بصورة مستمرة ومتدرجة من
النمط الأول الى النمط الرابع .

وقد أظهرت نتيجة البحث الذي شمل عدة
مئات من المديرين ، الذين قدموا بيانات عن سمات
المتغيرات التنظيمية فيما يعتبرونه أكثر الأقسام
واقلا إنتاجية فيما خبروه من المؤسسات ، ان
الأقسام عالية الانتاج تستخدم أنماطا في الإدارة
وتكون أكثر اتجاها الى النمط الرابع . كما
ان الأقسام ضعيفة الانتاج تستخدم أنماطا في
الإدارة تكون أكثر اتجاها الى النمط الأول .

ومثل هذه النتيجة تجعلنا نقدم السمات التي
تتوافر للنمط الرابع ، باعتباره يمثل أكثر
الأنماط إنتاجية ، ومن ثم نوجه أنظار مديري
مؤسسات الرعاية الاجتماعية والعاملين فيها
الى محاولة توفير الظروف في نهج الإدارة الذي
يسرون عليه في مؤسساتهم التي تتوافر لهذا
النمط .

التي قادها (رنسيس ليكرت) مدير هذا المعهد ،
وأستاذ علم النفس والاجتماع في جامعة
ميشيجان ، وقدمها في كتابه (أنماط جديدة في
الإدارة) الذي نشر سنة ١٩٦١ ، وصدر باللغة
العربية في القاهرة سنة ١٩٦٦ ، وقدم نظرية
جديدة في التنظيم تستند الى مبادئ الإدارة
وتطبيقاتها التي يأخذ بها المديرون الذين يحققون
أفضل النتائج في قطاعات الأعمال والحكومة
والهيئات التطوعة جميعها .

وتقرر هذه النظرية ان شكل التنظيم الذي
نجح في استخدام القدرة الانسانية أفضل
استخدام يتكون من نسق (نظام) اجتماعي
شديد التماسك ، يعمل بكفاءة ويتكون من
جماعات عمل مترابطة يتصف أفرادها بدرجة
عالية من الولاء للمجموع ، والثقة بين الرؤساء
والمرعوسين ، ويكون الاتصال فيه فعالا ، حيث
تتدفق المعلومات الهامة لاتخاذ كل قرار أو اجراء
اي عمل من أحد أجزاء التنظيم الى الآخر .

ويعتبر الكتاب الثاني وهو «التنظيم الانساني»
(ادارته وقيمه) الذي صدر سنة ١٩٦٧ امتدادا
لبحوث الكتاب الأول، ولكنه اعتمد على دراسات
من المؤسسات عالية الانتاج ومقارنتها
بالمؤسسات ضعيفة الانتاج ، وحاول ان يتوصل
الى وصف عناصر الإدارة التي يتميز بها كل نوع .
واستخدم لذلك أربعة أنماط أو نظم إدارية جمع
بينها وبين المتغيرات التنظيمية في المؤسسة في
جدول كبير يضع المتغيرات التنظيمية في تتابع
رأسي بينها أنماط الإدارة الأربعة على المحور
الأفقي ، ونظر الى المتغيرات على المحور
الأفقي بين نمط وآخر على أنها متغيرات
مستمرة .

ولا يتسع المجال في هذا المقال لنشر هذا
الجدول القيم كاملا ، ولكن لا اقل من ان نعطي
فكرة مبسطة عن محتوياته ونتائج ونعرض جزءا
منه .

ادارة مؤسسات الرعاية الاجتماعية :

اذا نظرنا الى تعريف الرعاية الاجتماعية نجد انه يشمل تقديم الخدمات المختلفة : الصحية والتعليمية .. الخ الى المجموعات البشرية ، فان ادارة المدرسة والمستشفى والوحدات الزراعية .. الخ تدخل في نطاق هذا البحث .. ومن الطبيعى ان لكل نوع من هذه المنظمات او المؤسسات سمات تنظيمية خاصة ترتبط بطبيعة الخدمة التى تؤدي .. فالمدرسة لانها تتعامل مع التلاميذ ومع اولياء امورهم وتهدف ايضا الى خدمة البيئة المحيطة بها ، تدخل اضافات على بنائها التنظيمى ، حتى تكون أقدر على القيام بهذه الأنشطة المنوعة وعلى زيادة فاعليتها فتضيف اليه بعض المجالس واللجان .. الخ مثل مجلس الآباء ولجان النشاط وغيرها . والمستشفى باعتباره احدى مؤسسات الرعاية الاجتماعية أيضا ، ويتميز عن غيره بنوعية الخدمات المختلفة وتعدد انواع الأفراد والمهن الفنية التى تنهض بهذه الخدمات ، داخل الاطار العام للمستشفى كوحدة متكاملة ، يضيف البعض الى هيكله التنظيمى وحدة تنظيمية ثالثة ، بجوار مجلس الادارة والمدير ، يوكل اليها مراقبة العمل الطبى داخل المستشفى ومراقبة عمل الأطباء وجميع الأفراد ، وهذا ما اصطلح عليه « بالتنظيم الثلاثى للمستشفى » .

وهكذا الحال فى باقى مؤسسات الرعاية الاجتماعية :

ومن ثم ينظر الى الادارة فى كل نوع من هذه المؤسسات على ان لها اسلوبا متميزا يتطلب بعض تعديلات فى الهيكل التنظيمى ، وفى طريقة ممارسة الادارة . وكل منها يعتبر فرعا متخصصا من فروع الادارة تهتم به المعاهد المهنية ، وكذلك منظمات الامم المتحدة المتخصصة المقابلة ، فممنظمة الصحة العالمية تقدم نشرات فنية عديدة توضح اسلوب ادارة المستشفيات واسلوب ادارة الخدمات الطبية ، وكذلك منظمات الأغنية

والزراعة ، ومنظمة اليونسكو ومنظمة العمل الدولية ، وعلى مثل هذا النهج تسير الجامعة العربية .

ولما كنا لا نستطيع الدخول فى خصائص التنظيم والادارة لكل نوع من مؤسسات الرعاية الاجتماعية ، فاننا نكتفى بما سبق من حديث عن نمط الادارة الذى عرضناه ، لانه يؤدي الى تحقيق درجة عالية من الفاعلية فى بلوغ اهداف كل مؤسسات الرعاية الاجتماعية ، مع تحفظ بسيط وهو ان يراعى فى بناء الهيكل التنظيمى لكل من هذه المؤسسات ما يجعلها أقدر على تقديم خدماتها .

اسلوب البرنامج فى التنظيم الادارى :

ذاع الاخذ بأسلوب البرامج فى الادارة فى المجتمع الحديث ، حيث يدفع تعقيد المشكلات التى تتطلب الحل السريع المسؤولين الى البحث عن التعاون الفعال والمساندة من العديد من المنظمات . بل ان هناك حاجة الى أن يمتد التعاون الفعال والمساندة بين العديد من المنظمات العامة والخاصة والهيئات القومية والدولية ، حتى يحقق هذا التعاون أفضل النتائج .

ويتجه الاداريون الى الأخذ بانشاء برنامج جديد اذا أصبح تشكيل المنظمات القائمة يعوق الأداء الفعال او النهوض بالوظائف المتغيرة . وتظهر افضلية انشاء البرامج لدى الهيئات الممولة ، فى مجالى الادارة القومية او الدولية على السواء — كوسيلة لابرار الاعمال التى نالت المعونة الفنية والمالية وتقويم أدائها ومراجعة نفقاتها — مثل ما تقدمه الحكومة المركزية الى برامج التطوير المحلى والمنظمات الدولية الى برامج التنمية فى الدول المختلفة . وقد يكون انشاء برنامج جديد وسيلة للتخلص من البيروقراطية التى تقيد جداول المرتبات ، ففتح الفرصة لاجتذاب المبتكرين او المنفذين اللامعين .

كما ترى دول كثيرة الأخذ بنظام البرامج كأسلوب مفضل للجمع بين الأنشطة المترابطة

استخدام البرنامج في الرعاية الاجتماعية :

إذا كانت البرامج استجابة للحاجة الى اتخاذ اساليب واجراءات جديدة لحل مشكلات التنظيم والادارة ، فانه لا يجوز أن تستخدم الا في مكانها المناسب . وذلك أن العمليات التنظيمية والادارية المعتادة تتميز بأن نشاطها يتصف بالاستمرار ووظائفها بالبقاء حتى مع تغير الظروف . كما انها من ناحية أخرى تعمل على تطوير العمليات الروتينية والاجراءات البيروقراطية ، والابقاء عليها ، اذ ان الروتين وهو « العمل وفقا لقواعد محددة » له قيمة كبيرة ، فاتباع مجموعة مقررّة من القواعد . شيء لا غنى عنه في أغلب العمليات . فهو على الأقل يمنع الارتباك وانتصرف الذي لا يستند الى اسلوب سليم .

ومع ذلك فانه يمكن الوصول الى التجديد في المسائل التنظيمية والادارية دون تغير البناء التنظيمي الاساسي من خلال البرامج التي تنشأ في ظروف واشكال كثيرة التنوع ، وتشترك جميعها في أن لها هدفا مشتركا هو تحقيق شيء جديد بالنسبة للعمليات الادارية .

ويقدم الخدمة غالبا في برامج الرعاية الاجتماعية جماعة من الموظفين الذين يتفانون في عملهم ، يدعمهم المتطوعون أفرادا وجماعات . وهم يستندون فيما يقدمون من خدمة الى علاقاتهم المتبادلة مع جماعات المستفيدين ، ويتميزون بأنهم يهتمون بأثر الاتفاق . وربما كان سبب ذلك ضعف الفرصة للتعبير عن نتائج البرنامج الاجتماعي بمدلولات اقتصادية أو مالية .

ولكن هذا العنصر الايجابي قد يتحول الى المغالاة في حساب التكاليف وتقديم التقارير ، ومثل هذا الموقف يمكن أن يؤدي بسهولة الى البيروقراطية الادارية التي تعاني منها الكثير من عمليات تقديم الخدمات الروتينية في جميع أنحاء العالم . والاغلب أنها تؤثر على البرنامج وموظفيه ومعاونيه من المتطوعين .

والواضح أنه لكي ينجح البرنامج ، فان ادارته

التي تقع في مستويات وتقسيمات حكومية متباينة، فيتطلب الأمر اتفاق مستويات متعددة من الادارة الحكومية أو عدد من الوزارات على تصميم البرنامج وتوقيته وتمويله ، أو عندما تتشاور الأجهزة الحكومية مع المنظمات الأهلية ، وتقرر معها الاشتراك في تطوير خدمات مترابطة . والشائع ألا تنشأ البرامج من فراغ ، بل انها قد تخرج من نشاط وتنظيم قائمين كما هو الحال في برنامج لإنشاء مجموعة من المستشفيات تقوم به وزارة الصحة . وتقل الحاجة الى انشاء البرامج ، سواء في مجال الرعاية الاجتماعية أو غيرها ، اذا كان التشكيل الاداري حسن التنظيم، يقل فيه التداخل أو التضارب أو يجد كل نشاط موقعه في التشكيلات القائمة .

ويتزايد استخدام البرامج والمشروعات في الدول النامية في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وهي تمثل عنصرا حيويا في مرحلتى اعداد وتنفيذ خطة التنمية .

ويشترط في البرنامج أن يكون محددا من حيث الهدف والمجال والوقت ، والا فهناك خطورة من أن يحدث التسابق والتضارب بين البرامج الجديدة وبين الأنشطة والخدمات والمؤسسات القائمة ، وينشأ عن ذلك فساد العلاقات بدلا من التعاون بينها .

والبرنامج من خلال ما يحتوى عليه من عناصر التجديد والابتكار قد يمهد السبيل الى الاصلاح والتطوير التنظيمي .

والاغلب أن يتزايد عدد البرامج الجديدة في ظروف التغير والتطوير بطريقة تصاعدية ، فالبرامج ترتبط بالمجتمعات الدينامية ، وتنشأ عن التغير ثم تعمل بدورها على احداث التغير .

وتمثل البرامج في أغلب الحالات حلولا انتقالية، ومن ثم لا يترتب على انشائها تغيرات تنظيمية دائمة في المجتمع ، لأنها لابد أن تمتص في وقت ما في نظام العلاقات الاجتماعية والتنظيم العام .

لا بد أن تبتكر طرقا غير اعداد التقارير المطولة عن الأنشطة . والمشكلة الادارية هي كيفية تجنب الاثر المدمر للبيروقراطية على مثل هذه البرامج . وأفضل علاج لهذا هو الثقة والعلاقة الصريحة بين مدير البرنامج والهيئات التي تدعمه (مجلس الادارة ..) وعليهما معا أن يقاوما المغالاة في طلب البيانات والاحصائيات والتقارير من المهتمين بالبرنامج . كما يجب في نفس الوقت أن تحوى التقارير الدورية الكثير من المؤشرات ، وقد يتطلب الأمر أكثر من الاهتمام بالبيانات والاحصائيات والوثائق .

والقيصل في اختيار أسلوب البرنامج في ادارة خدمات الرعاية الاجتماعية هو المستوى الذى تقوم عليه الخدمة . فإذا كان انشاء نسق البرنامج يقدم مستوى أرفع ، فإنه من المنطقي أن يفضل على أى نمط آخر من التنظيم . ولكن من الضروري أن يتضح ذلك من خلال تحليل شامل للموقف يجرى من عدة زوايا ولا يقتصر فيه على ناحية واحدة . فإذا اتضح أن هذا الأسلوب يحقق مستوى أرفع من الرعاية الاجتماعية ، فإن البرنامج إذا أحسن توجيهه وتنظيمه وإدارته سوف يكون لقدرة على استكشاف وتعبئة واستخدام الموارد من الجهود الانسانية والتمويل كليهما .

ويغلب أن تكون المزايا في برامج الرعاية الاجتماعية غير ملموسة ، ومن ثم فإن هناك حاجة ملحة الى الوصول الى أساليب لقياس الأداء ، ولذلك يتفق معهد بحوث التطوير الاجتماعى « بجنيف » التابع للأمم المتحدة جهودا ضخمة ليضع أساسا لقياس اثر الاشكال المتنوعة والتنظيمات على مستوى النهوض بالعمل الاجتماعى .

سمات البرنامج الجيد :

التكامل سمة من سمات البرنامج الجيد ، وهذا العامل يجب أن يؤخذ في الاعتبار داخليا

وخارجيا ، فإنه من الجائز أن أجزاء البرنامج ينقص بعضها من قيمة الآخر وظيفيا أو جغرافيا ، والأولى أن تتساند هذه الأجزاء . ومثال بسيط على التناقص أو التكامل — برنامج للنقل يشمل خط سكة حديد وخطوط أوتوبيس ، فإذا سارت خطوط الأتوبيس في اتجاهات فرعية ، فإنها ترفع كفاءة خط السكة الحديد وتزيد من دخله ، على عكس ما إذا سارت في اتجاه مواز . وهناك مواقف كثيرة الشبه بهذا في حالة البرامج الاجتماعية ، اذ يحتاج تطوير الخدمات الاجتماعية في منطقة حضرية الى مجموعات من البرامج ، وهذه يلزم أن تترابط ويوفق بينها وبين العديد من الاحتياجات ، مثل وجود التنظيمات والقوى العاملة ، والأهم من ذلك أن يتحقق في تنظيمها وفي إجراءاتها شرط الفاعلية . فإذا زاد حجم البرنامج ، واتصفت إجراءات العمل فيه بالتعقيد ، فإنه يلزم أن يقسم الى عدد من البرامج المترابطة . وهكذا نجد في خطة التنمية في دولة ما العديد من البرامج ، سواء في خطة الرعاية الصحية أو الاجتماعية أو في خطة التعليم .

كما يلزم أن يتوافر للبرنامج الممتاز أيضا :

✳ هدف واضح وصريح .

✳ وسائل محددة لتحقيق الهدف .

✳ مجموعة من المشروعات المترابطة لتحقيق الهدف بأكبر كفاءة .

✳ علاقات واضحة مع الأنشطة والبرامج القائمة .

✳ تحديد دقيق للإجراءات الادارية ، بما في ذلك إجراءات التوظيف والتمويل اللازمة لتنفيذ البرنامج .

اعداد البرنامج :

كثيرا ما يحدث ألا تؤسس برامج الخدمات على بحوث تفصيلية تتناول النواحي الاجتماعية والمالية

علاقات الموظفين اذ يكون الاهتمام بروح الجماعة اكثر منه بالعلاقات الرئاسية وبتاحة الفرصة للمبادرات الفردية .

كما تؤدي الصلات بين مختلف المجموعات التي تشترك في برنامج ما الى بعض المشكلات الادارية المعقدة التي تتعلق اساسا بالعلاقات بين الموظفين وبعضهم وكذلك مع مجلس الادارة . وربما يرجع ذلك جزئيا الى أن مستوى المرتبات في كثير من الدول النامية منخفض . وهذا الوضع يجعل الكثير من البرامج تعتمد على الموظفين غير المتفرغين الذين يعملون بعض الوقت . ومع أن هذا النظام لا يبدو مقبولا ، إلا أنه قد يكون السبيل الوحيد للسير في تنفيذ بعض البرامج . ولهذا فإن البرنامج في الدول النامية — نتيجة لهذه الظروف — يعاني من الروابط الضعيفة في التسلسل الاداري . ورغم ذلك فالمشاهد أن الكثير من هؤلاء الموظفين غير المتفرغين يتقانون في عملهم ، وينفقون فيه ساعات طويلة ، لأنهم يرون أن العمل في البرنامج يتيح فرصا للبروز مستقبلا .

مقارنة بين ادارة برامج ومؤسسات الرعاية الاجتماعية :

يكاد يكون الشكل العام للتنظيم الاداري في مؤسسات الرعاية الاجتماعية هو الشكل الهرمى أو المتدرج الذى يعكس الاتصالات الرئاسية . ولكن ادارة برامج الرعاية الاجتماعية تتطلب علاقات أفقية ومائلة ، بالاضافة الى العلاقات الرئاسية ، اذ أنه في مثل هذه الأنشطة يتعامل المديرون والاختصاصيون أفقيا مع النظراء والزملاء في المستويات المختلفة في نفس التنظيم ومع المنظمات الخارجية . كما أن اتباع تسلسل الاوامر ينتظر أن يؤدي الى التعقيد والى اضاءة الوقت وارتباك وتأخير العمل .

وتنشأ الصلات الأفقية والمائلة من الحاجة الى الانجاز . وهى ضرورية

والفنية والادارية ، رغم أنه تتفق في هذه الأنواع من البرامج موارد ضخمة . واذا كان من الضروري أن يتوافر للبرنامج هدف واضح التحديد ، فإنه يلزم أن تتحدد الأهداف والاحتياجات والوسائل بأسرع ما يمكن ، لأن مثل هذا النقص قد يكون مصدر يأس خلال التنفيذ . والكثير من البرامج تعاني من الافتقار الى الدقة في تحديد أهدافها ، فقد تكون ممتازة في مضمونها تتوافر لها الاعتمادات الكافية ، ولكنها تفشل في احداث الأثر المرجو ، لافتقارها الى دقة الأهداف . ويعمل جمع البيانات على ايجاد الربط بين الحقائق والحاجات والأهداف ، وهذا يعنى أن جمع البيانات عملية مستمرة وتستنفد وقتا وجهدا ولكنها تضيف كثيرا الى نجاح البرنامج في جميع مراحلها .

والتقرير هو احدى نواحي البيانات . وعندما يرتب ترتيبا مناسباً فإنه يلزم العاملين في جميع نواحي البرنامج أن يحاسبوا انفسهم عما انجزوا من عمل ، وعن سبب القيام به ، ومستوى الأداء فيه وماذا عليهم أن يعملوا بعد .

بعض الظروف التي تحيط بادارة البرنامج :

لما كان تنظيم البرنامج يبعد به عن الأنشطة الروتينية المعتادة ، فإن مدير البرنامج أو مجلس الادارة يتحمل قدرا أكبر من المخاطرة ، ولكن مثل هذه المخاطرة يقابلها توافر اهتمام أعمق وادراك أوسع بمشكلات التنظيم . ومن طبيعة البرنامج أن يصاحبه عدم التأكد من حيث مدة بقائه أو نجاحه ، ومن ثم فإن على مدير البرنامج وجميع معاونيه أن يسعوا الى تحقيق أهدافه أكثر من محاولتهم بناء مستقبل وظيفي .

وينبنى على ذلك أن البرامج تتطلب عادة أن ينهض بها قادة من الشباب يمتازون بالحيوية ، فوظيفة القيادة في البرامج تتطلب مقدرة أكبر على الابتكار وتحمل المصاعب ، ولا تعول كثيرا على السن أو طول مدة الخدمة . ويظهر أثر هذه الظروف في

لانسباب العمل بسهولة في برامج الرعاية الاجتماعية . وقد سميت هذه الصلات « بالتنظيم غير الرسمي » ، مع أن لها في حالات كثيرة من القوة والدوام ما يكفي لأن تصبح أسلوب العمل الواقعي في التنظيم . بيد أن استخدام التنظيم غير الرسمي في إدارة الكثير من البرامج له مخاطره . لأن نسق العمل — عندما يفهم البرنامج من خلال الاتصالات غير الرسمية — يصبح غير كاف لمعالجة الانفصال والتكرار في علاقات الإدارة . ويجب أن يعكس تنظيم البرنامج كيف تنسق جميع الأشياء .

وحتى يمكن ادراك مفهوم إدارة البرنامج ؛ فإنه يلزم أولا فهم بيئته والظواهر التي تميزها .

ويبدو في هذه البيئة الفروق البارزة بين دور مدير البرنامج والمدير في الإدارة التقليدية . فهناك فعلا فروق تؤثر في طريقة عمل المدير وفي فلسفته . ومن ثم لا بد أن يكون لمدير البرنامج مدخل جديد لوظيفته بحيث :

* يسمح له أسلوبه في التفكير بأن يستخدم المعرفة الجديدة في مجال الإدارة التي توضح أن انتهاج التسلسل الرأسي الحقيقي ليس ضروريا .

* يدرك أن إدارة البرنامج نشاط دينامي يعتبر المتغيرات الكبرى من الأمور المعتادة .

* يكون قادرا على تصور دوره بما يتجاوز الإدارة الداخلية للبرنامج وأن يتفهم كيف يرتبط البرنامج بالبيئة والبرامج الأخرى فيها .

اغراق الرؤوسين بأوراق لا فائدة منها

لم يشرق بعض الرؤساء مكاتب رؤوسهم بكنداس من الأوراق ؟ يذكر معهد البحوث الأمريكي في تقرير له أن أحد المديرين قام باستعراض للأوراق الموجودة في مكتب أحد رؤوسيه فوجد أن ٤٣٪ من الأوراق التي لا فائدة منها قد أرسلها هو نفسه إلى رؤوسيه، ويقول تقرير المعهد أن بعض المديرين يريدون أن يثبتوا لرؤوسهم أنهم يقرأون كل شيء قد يتصل بنشاطهم ، ويظن آخرون أنهم باغراق الرؤوسين بالملفات والجداول المفصلة وغيرها إنما لكي يؤكدوا مدى تبنهم للأعمال . والحقيقة أن مثل هؤلاء المديرين يهمهم تدعيم رئاستهم بأكثر من افادة رؤوسهم .

ان المدير الذي يرغب في تزويد الرؤوسين بالمعلومات الوفيرة قد يتعرض لخطر تحويل كل ما يقع تحت يده من أوراق قد لا يحمل الكثير منها سوى التوافه مما يؤدي بالرؤوسين الى اهمالها جميعا ويضيع من جراء ذلك الهام من المعلومات .

(مجلة الإدارة الدولية — أغسطس ١٩٧٣)

الفصل عن غير الطريق التأديبي

جمال توفيق

يلجأ الى وسيلة الفصل عن غير الطريق التأديبي،
ومرد ذلك كما تقول المحكمة الادارية العليا الى
أصل طبيعي هو وجوب هيمنة الادارة على تسيير
المرافق العامة على وجه يحقق الصالح العام (١).

والفصل عن غير الطريق التأديبي صورة
متميزة عن الفصل التأديبي ، ولهذا التمييز آثار
قانونية خطيرة للغاية ، سواء من حيث الضمانات
التي تتاح للموظف أو من حيث الرقابة القضائية
التي تسلط على قرار الفصل .

تمهيد : طبيعة المشكلة وحدودها :

الأصل أن يتم الفصل بالطريق التأديبي ، الا
أنه يجوز للشارع استثناء ، وعند الضرورة أن

محمد جمال الدين توفيق

مستشار قانوني الاتحاد الاشتراكي العربي
ماجستير في القانون العام

(١) حكم المحكمة الادارية العليا جلسة ١٦٥٥/١١/٥

فبالفصل التأديبي لا يتم الا بحكم قضائي من المحكمة التأديبية بعد اجراءات منظمة للتحقيق والدفاع امام النيابة الادارية ثم القضاء ، فضلا عن اجازة الطعن في الحكم الصادر بالفصل .

اما الفصل غير التأديبي فانه يتم في الغالب بقرار مفاجيء للموظف . وقد يكون في اغلب الأحيان غير مسبب ، وهو في الحالات القليلة التي يذكر فيها الاسباب تكون من العموم ، وعدم التحديد، بحيث لا تتيح رقابة حقيقية على اسباب الفصل . .

وعلى الرغم من خطورة الآثار المترتبة على هذا الاجراء من اجراءات انتهاء الخدمة ، واتساع السلطة التي تمارسها الادارة في هذا الصدد فقد غفلت عنه اندراستات المتعلقة بالوظيفة العامة ، وربما كان السبب في ذلك ان سلطة الادارة التقليدية لم تكن تستعصى على رقابة القضاء ، ولعل السبب أيضا ما ساد القضاء الاداري من وجوب الاعتراف للادارة بهيمنة كاملة على المرافق انعماء وعمالها ، بغض النظر عما تنطوي عليه هذه السلطة من آثار خطيرة . .

ولقد امكن التسليم بهذه المبررات حينما من الدهر ، لان العامل في الحكومة او في الهيئات العامة او في المؤسسات العامة ووحداتها هو مواطن مكفول له الحق في الرجوع الى قاضيه بردي حيف الادارة وشططها . الا انه صدر في عام ١٩٦٣ قرار بقانون رقم ٣١ بتعديل المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ معتبرا القرارات الجمهورية الصادرة بفصل الموظفين عن غير الطريق التأديبي من قبيل أعمال السيادة من ثم يمتنع الطعن فيها(١) .

ولقد كان هذا القيد الذي ورد على حق التقاضي اخلا لا بقدااسة هذا الحق الذي نصت عليه الدساتير المتعاقبة ، وحرصت عليه حرصا شديدا هو الذي نبه الأذهان الى خطورة نظام

الفصل بغير الطريق التأديبي لما خاضته الوظيفة العامة في ظله من تجارب اليمة ، ومن ثم وجب بحق ضرورة اعادة النظر فيه وتنظيمه في اطار من الرقابة القضائية . .

ولقد بادرت محكمتنا العليا في هذا الصدد الى القضاء بعدم دستورية القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ ، واعادت الى قرار الفصل بغير الطريق التأديبي صفته الاصلية كقرار اداري يخضع للرقابة القضائية ، لأن هذا هو النتيجة الطبيعية للاخذ بمبدأ الشرعية ، ذلك المبدأ الذي يعتبر الطابع المميز للدولة القانونية الحديثة . .

ولقد عني دستور سنة ١٩٧١ بأن يقرر أن الوظائف العامة حق للموظفين وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب ، كما عني بتأكيد عدم جواز فصلهم بغير الطريق التأديبي الا في الأحوال التي يحددها القانون . .

وكانت خاتمة المطاف في هذا الاتجاه التشريعي صدور القانون رقم ١٩٧٢/١٠ بتحديد حالات الفصل بغير الطريق التأديبي ، فأعيد تنظيم حق الادارة في اللجوء اليه ، طبقا لقيود حددت سلفا مع تأكيد رقابة القضاء عليها .

ولما كان البحث على هذا النحو يركز على موضوع الفصل بغير الطريق التأديبي ، دون غيره من وسائل انتهاء الخدمة ، فقد يكون ملائما بعد هذا التمهيد أن نتناول في مبحث أول . . طبيعة الفصل عن غير الطريق التأديبي من خلال التطبيقات انقضائية وآراء الفقهاء ، توصلا الى تحديد معيار سليم يضع حدا فاصلا بين دائرة الفصل التأديبي ودائرة الفصل غير التأديبي . .

ثم نعالج في مبحث ثان التشريع الذي انتهى اليه المطاف في هذا المجال وهو القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ ، متعرضين للحالات التي تضمنها في ضوء المعيار الذي أنتهينا اليه . .

(١) الحكم الصادر في الدعوى التأديبية رقم ١٨ لسنة ١٩٦٦ ق ، من المحكمة التأديبية للعاملين بوزارة العدل جلسة ١٩٦٥/١/١٠ .

البحث الأول

اتجاهات القضاء في فرنسا ومصر

لما كان الفصل عن غير الطريق التأديبي يدخل في نطاق السلطة التقديرية التي تترخص الإدارة في استعمالها .

ولما كانت الإدارة لا يمكن محاسبتها عند استعمالها لسلطتها التقديرية إلا في نطاق فكرة الانحراف ، ومن ثم كان طبيعياً ، بل ضرورياً — في ضوء ما يترتب عليه من آثار خطيرة — أن يبحث له القضاء عن معيار قاطع .. مانع وجامع ... يكشف عن ضوابطه ، ويضع له حدوده حتى يكون قيدياً على الإدارة عند استعمالها لهذه السلطة الخطيرة ، فلا تنطلق في مباشرتها حسبما شاعت ..

وسوف نتناول في هذا المجال اتجاهات القضاء الفرنسي ثم المصري .

أولاً : اتجاهات القضاء الفرنسي

لم يسام مجلس الدولة الفرنسي للإدارة بأى سلطة تقديرية في تحديد الغرض من القرارات الإدارية ، ولو كانت تلك القرارات صادرة بما لها من سلطات تقديرية واسعة ، فماخضع تحديد الهدف لرقابته ، والى القرارات الإدارية التي رأى أنها قد استهدفت هدفاً يخالف — حسب تقديره — الهدف المخصص للسلطة الممنوحة للإدارة .

والقضاء الفرنسي عني في مجال الفصل بغير الطريق التأديبي بتدخله في تحديد الهدف المخصص لسلطة الإدارة التقديرية في استعماله ..

فقد كانت المادة الأولى من القانون الصادر في ١٧ يوليو ١٩٤٠ تقضى « بأنه يجوز إعفاء القضاء والموظفين والعاملين المدنيين أو العسكريين في الدولة من مناصبهم . على أن يصدر قرار الإعفاء بمرسوم بناء على تقرير من الوزير المختص ودون حاجة إلى أى إجراءات أخرى .

ومن الواضح أن هذا القانون ، وقد صدر في ظروف استثنائية كانت تمر بها فرنسا إبان الحرب العالمية الثانية ، قد منح الإدارة سلطة تكاد تكون مطلقة فلم يحدد الأسباب التي يجوز من أجلها إعفاء الموظفين من مناصبهم أو الأهداف التي على الإدارة أن تستهدفها في ممارسة هذه السلطة ..

ومن الواضح أيضاً أن الطعن بالانحراف بالسلطة في هذه الحالة ممكن من الناحية النظرية إذا تمكن الطاعن من إثبات أن الإدارة قد انحرفت عن المصلحة العامة بدافع الانتقام أو الحقد الشخصي ، وهو أمر عسير الإثبات في الحياة العملية ..

ولكن مجلس الدولة الفرنسي ذهب مذهباً آخر ، بأن حدد لممارسة هذه السلطة هدفاً محدداً وهو « استبعاد العناصر التي ينضج من تصرفها العام أن بقاءها في الوظيفة يتعارض مع مقتضيات الصالح العام » .

وعلى هذا الأساس ألغى المجلس قرارات الإعفاء من الوظيفة التي تهدف إلى تجديد شباب الإدارة ، ولو أن هذا الهدف يدخل ضمن أهداف المصلحة العامة ، إلا أنه ليس بالهدف المخصص لهذه السلطة وفق تقدير مجلس الدولة ..

كذلك ألغى المجلس قراراً بإعفاء موظف من وظيفته لانتمائه لجمعية سرية للانحراف عن الهدف المخصص للسلطة .

كما رفض المجلس اتجاه الإدارة إلى استعمال سلطتها المستمدة من القانون السالف الذكر في إيقاع جزاءات تأديبية على بعض الموظفين ، لأن ذلك يعد انحرافاً عن الغرض المخصص لسلطتها . فالجزاءات التأديبية لها إجراءات والعدول عنها إلى سلطة الإعفاء المستمدة من هذا القانون يعد انحرافاً في الإجراءات ، وتتلخص وقائع هذه الدعوى في أن وزير الحربية أصدر قراراً بإعفاء موظف من وظيفته طبقاً لأحكام القانون الصادر في ١٧ يوليو سنة ١٩٤٠ ، وذلك لأنه رفض تنفيذ الأمر الصادر إليه بترك مدينة بوردو ، واللاحق

بوحده في المنطقة غير المحتلة ، ولا شك أن تصرف الموظف على هذا الوجه يعد خطأ تأديبياً، وكان على الإدارة في هذه الحالة أن تسلك طريق الإجراءات التأديبية التي نص عليها انقانون. أما هدف سلطة الاعفاء من الوظيفة فهو كما حدده المجلس « استبعاد العناصر التي يتضح من تصرفها العام أن بقاءها في الوظيفة يتعارض مع مقتضيات الصالح العام » . ولقد أوضح مجلس الدولة في هذا الحكم الهام أنه « إذا كان يجوز للإدارة أن تأخذ بعين الاعتبار الأخطاء التي ارتكبها الموظف في أداء وظيفته ، وذلك عند تقديرها للسلوك العام للموظف ومدى تعارض هذا السلوك مع مقتضيات الصالح العام مايجوز اعفاء الموظف من وظيفته تطبيقاً لاحكام القانون الصادر في ١٧ يوليو سنة ١٩٤٠ إلا أنه لا يجوز اعفاء الموظف من وظيفته تطبيقاً لاحكام هذا القانون على خطأ واحد ارتكبه الموظف أثناء القيام بوظيفته ، وذلك دون اللجوء الى تقدير السلوك العام للموظف ، ومدى تعارضه مع الصالح العام » (١) .

ويبين من استقراء هذه الاحكام ان القضاء الفرنسي قد خلق له دوراً في تحديد معيار واضح على أساس من الهدف في استعمال وسيلة الفصل بغير الطريق التأديبي رغم صمت المشرع عن ذكر هذا الهدف .

وبعد ، فإن كان هذا القضاء قد صدر في ظل تشريع استثنائي فرضته ظروف الحرب بقصد استبعاد من ظهرت في حقهم أخطاء سياسية أو إدارية جسيمة إلا أن ثمة تطوراً تشريعياً قد حدث في هذا المجال فصدر الأمر المؤرخ ١٩٤٤/٦/٢٧ مقيداً تلك السلطة بضرورة مواجهة العامل بما هو منسوب إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه .

ثم كانت خاتمة المطاف في التشريع الفرنسي ذلك التطور الذي جاء به النظام العام للموظفين الصادر في ١٩٥٩/٢/٤ ، إذا اعترف للحكومة

بسلطة انفصل بغير الطريق التأديبي . إلا أنه قصر ذلك على الوظائف العليا التي أشارت المادة الثالثة من النظام بإصدار لائحة بتحديداتها بالنسبة لكل إدارة على حدة .

وقد صدر بعد ذلك المرسوم المؤرخ ١٩٥٩/٣/٢١ ليحدد هذه الوظائف في مادته الأولى على النحو التالي :

« تعتبر وفقاً لنص المادة ٣/ من أمر ٤/ من فبراير سنة ١٩٥٩ وظائف عليا تترك لتقدير الحكومة فيما يتعلق سواء بالتعيين أو إنهاء الخدمة الوظائف التالية »

وقد تناول المرسوم تلك الوظائف بالتحديد في كل دائرة أو مصلحة حكومية على حدة .

وعلى الرغم من إطلاق النص والفصوص التي تقابله في قانون الموظفين الفرنسي السابق المؤرخ ١٩٤٦/١/١٩ — فقد استمر مجلس الدولة الفرنسي على قضاائه السابق كما أكد حق العامل الذي يخضع لنص القانون في الاحتفاظ بضمانه لايجوز التجاوز عنها ، وهي حقه في الاطلاع على الملف ..

وهكذا أخضع القضاء الفرنسي سلطة الفصل عن غير الطريق التأديبي للقيود الثلاثة الآتية :

١ — أن هذه السلطة لا تتصرف الى كافة العاملين ، وإنما الى من حددتهم اللائحة ، وهم جميعاً بلا استثناء ممن تتميز وظائفهم بالطابع السياسي الذي يبرر منح الحكومة سلطة واسعة في فصلهم وتعيينهم .

٢ — أن العامل الذي يخضع لسلطة الفصل عن غير التأديبي يظل محتفظاً بضمانة أساسية هي تمكينه من الدفاع عن نفسه .

٣ — أن قرار الفصل عن غير التأديبي ، شأنه شأن أي قرار إداري آخر ، يخضع للرقابة القضائية ..

(١) وردت هذه الاحكام في مقال الدكتور اسماعيل علم الدين بمجلة العلوم الادارية عدد ديسمبر سنة ١٩٧١ .

٤ — أن طبيعة الفصل لا تتحدد بالشكل الذي صدر فيه القرار ، وإنما بالهدف الذي اتجهت الإدارة الى أحداثه به ..

ثانيا : اتجاهات القضاء المصرى

تعرض القضاء الإدارى المصرى منذ نشأته للقرارات الصادرة بفصل الموظفين عن غير الطريق التأديبى ، وذلك قبل أن يسلبه المشرع هذا الاختصاص ، عندما أصدر القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ باعتبار تلك القرارات من أعمال السيادة .

ولقد كان القضاء الإدارى المصرى حريصا فى أحكامه على تأكيد حق الحكومة المطلق فى اتخاذ إجراء الفصل بغير الطريق التأديبى ضد الموظف لمجرد قيام اعتبارات بهتقد هى أثرها وخطورتها ، بوصفها المهينة على تسير المرافق العامة والمسئولة عن حسن أدائها للخدمات المنوطة بها على الوجه الذى يكفل تحقيق المصلحة العامة التى هى قوامة عليها ، دون أن يكون هناك معقب على تقديرها فى هذا الشأن ، مادام قرارها قد خلا من عيب اساءة استعمال السلطة (١) .

كذلك فقد كان القضاء المصرى حريصا على التسليم للإدارة بحرية كامله فى استتباط اسباب عدم الصلاحية التى تبرر الفصل غير التأديبى من أى ظرف له وجود ثابت ، أو واقعة صحيحة يمكن ترتيب هذه النتيجة عليها باستخلاص سائغ ، ولو كانت هذه الواقعة هى سابقة الحكم على الموظف بعقوبة تأديبية (٢) .

غير أن القضاء الإدارى قد أكد فى جل أحكامه أن نطاق الفصل غير التأديبى محدود بأسباب

عم الصلاحية — رغم ما ينطوى عليه من عناصر شتى يندر ألا يحدث التفاوت فى تقديرها — فكان أن مزج أحيانا بين هذه الأسباب وبين الذنوب التأديبية التى هى مجال الفصل التأديبى ، مما دعا أبعض الى القول بأن المحكمة الإدارية العليا قد أزاله تهما الحدود الفاصلة بين سلطة الفصل بغير الطريق التأديبى ، وبين الفصل تأديبيا ، حتى لم تعد هناك حدود واضحة لكيان كل منها (٣) .

وأيا كان وجه الرأى فيما استقر عليه القضاء الإدارى المصرى ، فإن الواضح من استقرار أحكامه أنه يميز الفصل عن غير الطريق التأديبى بالخصائص الآتية :

١ — أنه ليس إجراء تأديبيا ، فلا يفترض أن يكون سببه ارتكاب ذنب تأديبى وإنما هو رخصة للإدارة مناطها الملاءمة ، وسببها عدم الصلاحية . كما أن الإدارة هى التى تحدد اعتبارات عدم الصلاحية وهى التى تقدر خطورتها ، وقد يكون الذنب التأديبى عنصرا من عناصرها (٤) .

٢ — أن الإدارة لا تلتزم بتسبب قرار الفصل (٥) .

٣ — أن الإدارة لا تلتزم بتحقيق دفاع العامل وسماع أقواله قبل الفصل (٦) .

٤ — أن الإدارة لها أن تعدل عن توقيع الجزاء بعد اتباع الطريق التأديبى وتتجه الى الفصل عن غير الطريق التأديبى (٧) .

٥ — أن القيود التى ترد على سلطة الإدارة فى هذا الشأن هى أن يكون للقرار سبب والا يصدر عن انحراف يجعله مشوبا يصيب اساءة استعمال السلطة (٨) .

- (١) أحكام محكمة القضاء الإدارى الصادرة فى ٢٨/٤/١٩٤٩ ، ٣١/٥/١٩٥٠ ، ١٥/٦/١٩٥٠ .
- (٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى الطعن رقم ١٤٤٥ لسنة ٨ « ق » بجلسة ١٦/٢/١٩٦٣ .
- (٣) الدكتور محمد عصفور فى كتابه التأديب والعقاب ص ٤٦ وما بعدها طبعة سنة ١٩٧٢ .
- (٤) أحكام المحكمة الإدارية العليا الصادرة فى ٢٩/٦/٥٧ ، ١٧/٥/١٩٥٨ ، ٢٢/٦/١٩٦٢ .
- (٥) أحكام المحكمة الإدارية العليا الصادرة فى ١٥/١١/٥٥ ، ٢٢/٦/١٩٦٢ .
- (٦) أحكام المحكمة الإدارية العليا الصادرة فى ٥/١١/٥٥ ، ١٢/٧/٥٨ ، ٨/١٢/٦٢ .
- (٧) أحكام المحكمة الإدارية العليا الصادرة فى ٢٤/٢/٦٢ ، ٢٢/١٢/١٩٦٢ ، ١٦/٢/١٩٦٣ .
- (٨) حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ٢٨/٤/١٩٤٩ ، ٣١/٥/١٩٥٠ ، ١٥/٦/١٩٥٠ .

ويستخلص مما تقدم ان القضاء الادارى المصرى قد اُتاح للادارة سلطة تقديرية واسعة تتقoul بها على نظام التأديب دون أدنى محاولة من جانبه لخلق ضوابط ترد تلك السلطة الى الحد المعقول ، باعتبارها استثناء لا يجب ان يتسع حتى يشمل الأصل ذاته . وليس ابل على ذلك مما جاء فى أسباب الحكم الصادر من المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٥/١١/٥ . اذ تقول وقد اتخذ الاحالة الى المعاش أو العزل التأديبى شكل قرار يصدر من السلطة الرئاسية المختصة من غير محاكمة تأديبية ، وذلك بالتطبيق للفقرة الرابعة من المادة ١٠٧ . (من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١) وهنا لا ينزم اتباع اجراءات التحقيق والمحاكمة المرسومة فى الفصل التأديبى .

ولا نزاع فى ان هذا الحكم انما يحقق لوسيلة الفصل بغير طريق التأديب ، مالم يكن مقصودا من المشرع لانه بطبيعته وسيلة استثنائية ، الأصل ألا يلجأ اليها الا اذا كانت أسباب عدم الصلاحية يستحيل اعتبارها من الذنوب التأديبية وأعمال وسيلة الفصل التأديبى بثباتها .

غير ان هناك قضاء آخر وقف ضد سلطة الادارة الواسعة ، فقد انتقدت المحكمة التأديبية للعاملين بوزارة العدل اتجاه المحكمة الادارية فى الأخذ بوجهة نظر شكلية فى تحديد طبيعة الفصل ، وما اذا كان تأديبياً أو رئاسياً غير أنها انتهت مع ذلك — تمثيلاً مع قضاء المحكمة العليا — الى الحكم بعدم قبول الدعوى التأديبية المقامة ضد موظف صدر قرار جمهورى بفصله رئاسياً ومما جاء فى أسباب هذا الحكم (١) .

واذا كان قضاء المحكمة الادارية العليا قد جرى على التمييز بين الفصل التأديبى وغير التأديبى ، وحصر كل منهما فى نطاقه الخاص به ووضع الذى يتميز به ورتبت على هذه التفرقة آثار

أسوأ من حيث مبررات اتخاذ كل منهما وحدود الرقابة التى تفرض عليه ، الا انها لم توضح صراحة الحد الفاصل بين ما يعتبر فصلاً تأديبياً ، أو يعتبر فصلاً غير تأديبى : اللهم الا ما يستفاد من قضائها من أنها تعتد دائماً بالجهة مصدرة القرار : فان كانت جهة تأديبية كان قرار الفصل تأديبياً ، وان كانت جهة رئاسية ، كان قرار الفصل غير تأديبى .

« ولكن المعيار الذى كان يجب اتخاذه أساساً للتمييز بين الفصل التأديبى وغير التأديبى ليس هو طبيعة السلطة التى أصدرته ، وهل هى سلطة تأديبية أم سلطة رئاسية ، وانما هو نية هذه السلطة ، وما اتجهت الى تحقيقه باصدار القرار . . وفى ضوء هذا المعيار تكون كل قرارات الفصل الصادرة من السلطات التأديبية هى قرارات تأديبية ، لان هذه السلطات تتجه دائماً الى التأديب ، اما قرارات الفصل الصادرة من السلطات الرئاسية ، فان قراراتها لا تتجرد دائماً من صفة التأديب لجرد انها صادرة من سلطة رئاسية : بل قد تنسم أحياناً بهذه الصفة فتكون قراراتها بالفصل قرارات تأديبية ، وأن صدرت بغير الطريق التأديبى ، والمناط فى ذلك هو نية مصدر القرار وما استهدفه بقراره . . »

« ونضيف المحكمة قائلة ان مثل هذا المعيار استندت اليه المحكمة الادارية العليا فى تحديد طبيعة قرارات النقل . فاذا تبين من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الادارة قد اتجهت بالنقل الى التأديب كان النقل تأديبياً ، والا تجرد النقل من صفة التأديب . »

وقد تناولت المحكمة التأديبية التعليق على ما استقر عليه قضاء المحكمة الادارية العليا فى شأن ترخص الادارة فى استعمال أى الأسلوبين : الأسلوب التأديبى أو الأسلوب غير التأديبى والعدول عن الأول اذا اتبعه الى الأسلوب

(١) الحكم الصادر فى الدعوى التأديبية رقم ١٨ لسنة ٦ «ق» بجلسة ١٩٦٥/١/١٠ .

الثانى بقولها أن ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية في سلوك الطريق التأديبي أو غير التأديبي كان يقتضى القول أنه إذا ما استعملت الإدارة سلطتها فعلا واختارت أيا من هذين الطريقين تكون قد أفرغت سلطاتها واستنفذتها بحيث لا يجوز لها اللجوء الى الطريق الآخر ، وتلك نتيجة مستفادة من طبيعة السلطة التقديرية ذلك أن السلطة في الاختيار لا تقوم بداهة الا قبل الاختيار . فان مارست الإدارة سلطتها واختارت طريقا معينا نفذت هذه السلطة وكان عليها أن تتقيد بما استقر عليه رأيها وتقديرها ، ومن ناحية أخرى فان السلطة في الخيار بين طريقين تعنى عدم جواز الجمع بينهما ..

وعلى الرغم من تقديرها لوجهه النظر الصائبة التى ساقتها المحكمة التأديبية للعاملين بوزارة العدل وما انتهت اليه من قيد على سلطة الإدارة في الاختيار بين أى الطريقين ، فأننا لا ننكر أن القضاء الإدارى المصرى . وإن كان قد استقر فى كثير من أحكامه على الأخذ بمعيار شكلى . الا أنه لم يغفل النظر الى طبيعة الأسباب التى حركت قرار الفصل ، بل على العكس كان يتطلب أن يكون قرار الفصل غير التأديبي شكلا وموضوعا . فقد اتجهت المحكمة الإدارية العليا الى التفرقة بين أسباب الفصل التأديبي والفصل غير التأديبي ، ومن ذلك ماورد فى حكمها الصادر فى الطعنين رقمى ٧٤٣ ، ٧٤٨ لسنة ٩ « ق » جلسة نوفمبر سنة ١٩٦٦ .

« ومن حيث أنه يتعين تكييف طبيعة القرار بفصل المدعى من عمله — .. هل هو جزاء تأديبي يخضع للقواعد والاجراءات المقررة لذلك ، أم هو انتهاء خدمته بسبب عدم صلاحيته للوظيفة العامة ، ثم استظهار ما اذا كان هذا القرار قد صدر فى الحدود القانونية من السلطة المختصة باصداره أم لا — ذلك أن فصل الموظف من الخدمة يتم بأحد طريقين : إما عن طريق التأديب أو بغير طريق التأديب طبقا للأوضاع المرسومة قانونا ، والفصل التأديبي يدخل فى باب الجزاءات المنصوص عليها قانونا ، أما الفصل غير التأديبي

فمردده الى هيمنة الإدارة على تسيير المرافق العامة على وجه يحقق الصالح العام ، فلزم أن يكون لها الحرية فى اختيار من ترى فيهم الصلاحية لهذا الغرض ، وفصل من تراه أصبح غير صالح لذلك ... ولا محل للطعن على قرار الفصل بغير الطريق التأديبي أن لم يواجه الموظف بما ينسب اليه وأن يحقق معه ، وإنما يكفى أن يقوم به السبب المبرر للفصل ، وإذا كان الفصل التأديبي قوامه مخالفات محددة تثبت فى حق الموظف ، فذلك مالا يتطلبه انفصل غير التأديبي ، حيث يكفى فيه وجود أسباب تبرره لدى الإدارة .

بيد أن المحكمة الإدارية العليا رغم اقتناعها باختلاف طبيعة سبب الفصل فى كل مرة من النوعين ، فإنها لم تسير منطق اقتناعها الى النهاية ، فهى لا ترى أن المحاكمة التأديبية تحول دون اللجوء الى سلطة الفصل غير التأديبي ومن ذلك قولها فى الحكم الصادر فى الطعن رقم ١٠٧٦ لسنة ٧ (ق) .. بجلسة ٢٢ ديسمبر ١٩٦٢ .

« وغنى عن البيان أن كلا من الفصل التأديبي له نطاقه القانونى الخاص به ، ووضعه الذى يتميز به . فلا تمنع المحاكمة التأديبية والحكم على الموظف بعقوبة غير الفصل جهة الإدارة من استعمال حقها فى الفصل بغير الطريق التأديبي متى قام على سببه المبرر له ، ولا يعتبر ذلك اعتداء من جهة الإدارة على السلطة القضائية وعلى الأحكام الصادرة منها ، لان الفصل غير التأديبي ليس جزاء ، وإنما هو إجراء خوله القانون لها لابعاد من لم تر فيهم الصلاحية للقيام بأعباء الوظيفة العامة أو من قامت بهم حالة تجعلهم غير أهل لشرف الانتماء اليها .

ولعل النتيجة المنطقية التى تتفق مع ما ذهبت اليه المحكمة الإدارية العليا من التفرقة بين نوعى الفصل بحسب طبيعة سبب كل منهما ، هى ماذهبت اليه المحكمة التأديبية للعاملين بوزارة العدل فى حكمها السابق الاشارة اليه من عدم جواز جمع الإدارة بين الطريقين . فان سلكت طريق التأديب فإنها تكون قد استنفذت سلطتها واستغلق عليها طريق الفصل عن غير التأديب .

وعلى أية حال وأيا كان وجه انتراي فيها تذهب اليه المحكمة الادارية العليا فانه يمكن القول انها أرسيت المبادئ الآتية :

١ - أن طبيعة أسباب الفصل التأديبي تختلف عن طبيعة الفصل غير التأديبي . فالأول نطاقه الذنوب التأديبية ، والثاني مجاله حالات عدم الصلاحية . ولاشك أن هذا من خلقها ، ذلك أن المواد المنظمة للفصل غير التأديبي في قوانين العاملين قد خولت الإدارة هذا الحق مطلقا ، دون أن تخصص له هدفا معينا فحصرته المحكمة الادارية العليا باستبعاد العناصر غير الصالحة التي هي غير أهل للانتماء الى الوظيفة العامة .

٢ - أن المحكمة الادارية العليا لا ترى مانعا في أن تكون الادانة في الذنب التأديبي عنصرا من عناصر عدم الصلاحية التي تقوم بالعامل وتنفرد هي بتقريرها ولعل في ذلك ما أثار أسباب التداخل بينهما .

وعندى ، أن جوهر المشكلة ولبها لم يكن في تحديد طبيعة الفصل في ضوء السبب القانوني المبرر بقرار الفصل ، بقدر ما كان في تحديد معيار قاطع بين الذنوب التأديبية التي هي سبب الفصل التأديبي ، وبين حالة عدم الصلاحية التي تقوم عليها مبررات الفصل غير التأديبي . فكلاهما يتصف بطبيعة مرنة تسمح بالتداخل بينهما .

ذلك انه من المسلم به أن الذنوب التأديبية لا تدخل تحت حصر ، فمردها بوجه عام هو اخلال العامل بواجبات وظيفته أو اثباته عملا من الأعمال المحرمة عليه ، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون ، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته المتوط به تأديتها بنفسه بدقة وأمانة أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة أو يسلك

سلوكا معيبا ينطوي على اهمال أو تقصير في القيام بواجبه أولا يستقيم مع ماتفرضه عليه من تعفف واستقامة وبعد عن مواطن الريب والشبهات انما يرتكب ذنبا تأديبيا (١) .

وهكذا توسع القضاء الاداري في مدلول الجريمة التأديبية ، بحيث شملت سلوك العامل العام ولو خارج دائرة الوظيفة ، مادام ينعكس على كرامتها ، بل شملت سوء سلوك زوجة العامل، إذ وجد القضاء الاداري في رضاء الزوج عن هذا السلوك خروجاً على مقتضيات الوظيفة بالتفريط في أعز ما يمكن أن يتحلى به الموظف (٢) .

وليست حالة عدم الصلاحية بأقل مرونة ، فهي بما ينطوي عليه من عناصر شتى لا بد وأن يقع التفاوت في تقديرها ، وإذا كان مجلس الدولة الفرنسي قد اتخذ من معيار الهدف وسيلة للحيلولة ، دون استعمال الادارة لسلطة الفصل بغير الطريق التأديبي اذا ما اتجهت اليه في شأن التأديب ، فإن ذلك كان مقصورا على أن يكون مبنيا على خطأ واحد فقط ارتكبه الموظف دون أن يتكرر تداخل الأخطاء التي يرتكبها الموظف في تقرير السلوك العام له .

ولعلنا بعد ذلك نلتبس عذرا للقضاء المصري فيما ذهب اليه ازاء خلط التشريع المصري نفسه بين أسباب الفصل التأديبي والفصل غير التأديبي . ففي الوقت الذي يعتبر القضاء أن مجرد مساس الموظف بالشبهات والريب يشكل في حقه ذنبا تأديبيا يستوجب مجازاته نرى المشرع يقرر في المادة ١٦ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية أن الشبهات القوية التي يسفر عنها التحقيق الذي تجريه النيابة الادارية وتمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة من شأنها أن تقوم مبررا لفصل الموظف عن غير الطريق التأديبي .

(١) أحكام المحكمة الادارية العليا الصادرة في ٥/١١/٥٥ ، ١٩٥٦/١٢/٨ ، ١٩٥٧/٢/١٦ ، ١٩٥٧/٤/٦ ، ١٩٥٧/٦/١٥ ، ١٩٥٨/١/٢٥ ، ١٩٥٨/٢/١ ، ١٩٥٨/٣/٨ ، ١٩٦٠/٤/٢٦ ، ١٩٦٤/١/١٨ ، ١٩٦٤/٣/٧ ، ١٩٦٤/١١/١٤ .
(٢) أحكام المحكمة الادارية العليا الصادرة في ١/١٢/٦٢ ، ١/٤/٦٢ ، ١٩٦٤/١/٤ ، ١٩٦٢/١٢/٢١ .

وازاء هذا التداخل الذى لاينكر فى مبررات كلا النوعين من الفصل فقد طالب جانب من الفقه (١) بإلغاء الفصل عن غير الطريق التأديبى استنادا الى أنه لن يصيب المرافق العامة من ذلك أذى ، فالعامل إما أن يرتكب ما يمس سير المرفق أو ما هو أجنبى عنه ، وفى الحالة الأولى تكفى الاجراءات التأديبية المضادة لردعه واعادته الى حادة الصواب ، أما فى الحالة الثانية فلا يؤثر الفصل الذى يرتكبه فى مركزه الوظيفى ، اللهم الا اذا كان جريمة يعاقب عليها جنائيا وتؤثر فى هذا المركز بطريق غير مباشر .

واقترح هذا الجانب الى أن يتم الالغاء أن يحد القاضى من سلطة الادارة فى استعمال الفصل عن غير الطريق التأديبى من النواحي الآتية :

١ - ضرورة استجواب العامل وتحقيق دفاعه قبل الفصل .

٢ - ليس للادارة أن تستبق القرار التأديبى فتنهى الخدمة بانفصل عن غير الطريق التأديبى .

٣ - أن يكون قرار الفصل من غير الطريق التأديبى مسببا فى حالة اساءة استعمال السلطة .

٤ - قصر مجل الفصل غير التأديبى على حالة الضرورة القصوى .

ونخلص مما تقدم الى أن القضاء الادارى المصرى ، وان كان قد حدد نطاق سلطة الفصل غير التأديبى التقديرية بحالات عدم الصلاحية الا أنه فشل فى ايجاد معيار فاصل بين الذنوب التأديبية التى لا يشملها الحصر وعدم الصلاحية التى يمكن أن يتسع لعناصر شتى ، فسمح للادارة باستعمال طريق الفصل غير التأديبى فى تأديب العاملين دون محاكمة تحت ستار عدم الصلاحية .

غير أن القضاء المصرى وأن كان قد استطاع فى بعض الحالات القليلة التى وضحت فيها نية

الادارة الى التأديب أن يلغى بعض القرارات الصادرة بفصل الموظفين عن غير الطريق التأديبى . الا أن المشرع قد أوصد هذا الباب فى وجهه نهائيا بإصدار القانون رقم ٦٣/٣١ باعتبار هذه القرارات من قبيل أعمال السيادة . ومن أجل ذلك فقد ارنفعت الصيحة تنادى بعدم دستورية مثل هذا القانون ، وتطلب بتصحيح الوضع وضرورة التوفيق بين حقين متعارضين:

١ - حق العامل فى الطمأنينة والحماية من تعسف الادارة .

٢ - حق الادارة فى التخلص ممن لا تريد التعاون معهم باعتبارها المسئولة عن تحقيق الصالح العام .

المبحث الثانى الفصل عن غير الطريق التأديبى فى التشريع الحديث

اتجه المشرع الدستورى الى تصحيح الأوضاع السابقة بما يكفل سيادة القانون وتأكيد ضمانات الموظفين وحقوقهم ، فنص فى المادة ٦٨ من دستور سنة ١٩٧١ م على حق كل مواطن فى الالتجاء الى قاضيه الطبيعى ، بل وحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار ادارى من رقابة القضاء .

ولم يقف المشرع الدستورى عند هذا الحد ، بل تصدى للتوفيق بين حق العاملين فى الطمأنينة والحماية ، وحق جهة الادارة فى الاستغناء عن ترى عدم صلاحيتهم لشغل الوظيفة العامة تحقيقا للصالح العام ، فأرسى فى مادته الرابعة عشرة مفهوما جديدا للوظيفة العامة مؤداه انها حق للمواطنين تكفلها الدولة لكل قادر عليها . كما انها فى نفس الوقت تكلف للقائمين بها لخدمة الشعب . وتنويعا على هذا المفهوم نص الدستور الجديد على أن تكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم فى رعاية مصالح الشعب ، ثم أورد بعد

(١) دكتور عبد الفتاح حسن مقال فى مجلة العلوم الادارية السنة الثالثة العدد الثانى صفحة ٢٢٣ .

ذلك قيّدا صغيرا يقضى بأنه لا يجوز فصلهم عن غير الطريق التأديبي إلا في الأحوال التي يحددها القانون .

ونزولا على هذا المبدأ الدستوري سارعت السلطة التشريعية الى اعداد القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ ، ولكنه جاء مخيبا للامال التي كانت معقودة عليه في ظل المفاهيم الدستورية الجديدة التي أوردها هذا الدستور، وعلى ذلك سنعرض أولا لاحكام القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ ثم نتعرض للانتقادات التي وجهت اليه انطلاقا الى ما يجب عليه التشريع .

أولا - القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٢

صدر القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ تنفيذا لحكم المادة ١٤ من دستور سنة ١٩٧١ متضمنا في شق منه الحالات التي يجوز فيها للحكومة استخدام الطريق الاستثنائي بفصل العاملين عن غير الطريق التأديبي ، ومتضمنا في شقه الآخر عددا من الاجراءات والشرائط التي يتطلبها لاستخدام هذا الطريق .

أما عن الحالات التي أوردها القانون الجديد فقد ردها الى أربعة أنواع بخلاف حالة الطوارئ على النحو التالي :

أولا - الاخلال بواجبات الوظيفة بما من شأنه الأضرار الجسيم بالانتاج أو بمصلحة اقتصادية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة .

ثانيا - قيام دلائل جديدة على ما يمس أمن الدولة وسلامتها .

ثالثا - فقد أسباب الصلاحية للوظيفة التي يشغلها لغير الأسباب الصحية بالنسبة لشاغلي وظائف الإدارة العليا .

رابعا - فقد الثقة والاعتبار بالنسبة لشاغلي وظائف الإدارة العليا .

وقد أوضح السيد وزير الخزانة عند مناقشة المشروع بمجلس الشعب أن المقصود بشاغلي الوظائف العليا هم من يشغلون درجة مدير عام فما فوق (١) .

أما عن الاجراءات والشرائط التي تطلبها القانون لاستعمال الحكومة لهذا الحق فهي تتركز فيما يلي :

أولا - ألا يصدر قرار الفصل إلا بعد سماع اقوال العامل، وبناء على اقتراح الوزير المختص، على أن يكون في صورة قرار جمهوري .

ثانيا - أن يكون قرار الفصل مسببا ، وأن يبلغ للعامل المفصول .

ثالثا - ألا تكون الدعوى التأديبية قد رفعت قبل العامل أمام المحكمة التأديبية .

وقد تضمن القانون فضلا عما تقدم تقرير ضمانتين للعامل المفصول بعد انتهاء خدمته تتلخصان في :

١ - حفظ حقه في المعاش أو المكافأة .

٢ - عدم غلق الباب أمامه في اللجوء الى قاضيه بالطعن في قرار الفصل أمام القضاء الإداري الغاء وتعويضا . على أن يتم الفصل في الدعوى خلال سنة على الأكثر من تاريخ رفعها .

غير أن القانون قد أجاز للمحكمة أن تحكم بالتعويض بدلا من الالفاء بالنسبة لقرارات الفصل الصادرة بشأن شاغلي وظائف الإدارة العليا أو الصادرة ، بناء على حالة الطوارئ ، وللأسباب التي ترى أن المصلحة العامة تقتضيها .

(١) مضبطة الجلسة الثانية والعشرين من دور الاعتقاد العادي الاول للفصل التشريعي الاول لمجلس الشعب المنعقدة في ١٨/٣/١٩٧٢ .

وقد بررت المذكرة الايضاحية للقانون الحالات الاربع التى اوردتها بأنها حالات خطيرة تتعلق بالصالح العام .

كما بررت التفرقة بين وظائف الادارة العليا وبين سائر الوظائف الاخرى بأنها تفرقة سائغة ، لأن وظائف الادارة العليا هى من وظائف التوجيه والقيادة التى تقتضى ثقة فى القائمين بها ، واطمئنانا كاملا الى كفاءتهم القيادية ، وهى بطبيعتها وظائف قد تتعذر محاسبة شاغليها بالطريق التأديبى وقد دافع رئيس اللجنة التشريعية بمجلس الشعب عن (١) الحالات التى أجاز القانون استعمال سلطة الفصل فيها بأن حالتى عدم الصلاحية وفقد الثقة والاعتبار لم تكونا بدعة مستحدثة فى التشريع ، وانما وردتا فى قانون السلطة القضائية بالنسبة لرجال القضاء ، وفى قانون المحكمة العليا بالنسبة لمستشاريها وأن ذلك كان متبعا من قبل بالنسبة لمستشارى مجلس الدولة ، بل أن الدستور نفسه يجيز لمجلس الشعب أن يفصل من عضويته من يفقد الثقة والاعتبار .

وانتهى من دفاعه الى أن القانون الجديد هو قانون يضع ضمانات للفصل بغير الطريق التأديبى ، وهو بهذا يضع قيودا على الادارة فى ممارسة هذا الحق الذى كان مقررًا من قبل دون ضوابط ، فأصبح محدودا بما تتطلبه المصلحة العامة من خلال توازن عادل بين مسئوليات الوظيفة وبين ضماناتها .

ثانيا : الانتقادات وراينا فيما يجب أن يكون عليه الفصل عن غير الطريق التأديبى فى ظل قواعد العدالة ونصوص الدستور :

وعلى الرغم من أن القانون الجديد استحدث حالات محدودة ، وأحاطها بعدد من الاجراءات ، سماها ضمانات الا أنه لم يتناول المشكلة من جوهرها ، ولم يغص الى أعماقها ، فصدر قاصرا

عن بلوغ حد التطور الذى أصاب مفاهيم الوظيفة العامة ، ولم يساير ما طرأ على الحياة من تغير فى كافة مناصبها .

وان كان هناك انتقادات توجه الى هذا القانون ، فإنه يمكن أن نردها الى قسمين : الاول : نتناول فيه الحالات والاجراءات المستحدثة .

الثانى : نعرض فيه لما أصاب الحياة من تطورات أثرت فى مفاهيم الوظيفة العامة ففرضت ضرورة مسايرة التشريع لها .

القسم الاول :

لم يكن القانون الجديد فى الواقع من الامر الا مجرد عودة لما كان عليه الحال قبل صدور القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ ، فالحالات التى اوردتها على أنها محدودة جاءت على قدر من المرونة يتسع لكل الصور التى يشملها النظام التأديبى ، كما أن الاجراءات والشرائط التى نص عليها جاءت لمجرد الشكل دون استهداف أى حماية أو ضمانة .

أما عن الحالات الاربع فقد كانت الحالة الاولى ، وهى حالة اخلال العامل بواجبات وظيفته بما من شأنه الاضرار الجسيم بالانتاج أو بمصلحة اقتصادية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية ، لانزاع فى أنها مما ينظمه القضاء بحكم القوانين المعمول بها ، فالاخلال بواجبات الوظيفة مطلقا موجب للجزاء التأديبى ، وقد يصل الى حد الفصل بحسب درجة جسامة هذا الاخلال . كما أن الاضرار الجسيمة بالانتاج أو بمصلحة اقتصادية ليس فقط موجبا للجزاء التأديبى ، ولكنه يكون جريمة اقتصادية لا شك فى طبيعتها . طبقا لنص المادة ١١٦ مكرر ب التى استحدثتها القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٢ فى قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ .

والحالة الثانية ، وهى حالة قيام دلائل جديدة بشأن العامل على ما يمس أمن الدولة

(١) مقال للدكتور جمال العطينى فى مجلة الاهرام الاقتصادية عدد مايو ١٩٧٢ .

وسلامتها ، وهذه مسألة تقديرية يحسن الا
تستقل جهة الادارة بتقديرها بالنظر الى جسامه
الاتهام وبشاعة مثل هذا الوضع .

والحالة الثالثة ، وهى حالة فقد اسباب
الصلاحية للوظيفة التى يشغلها العامل بغير
الاسباب الصحية . فقد سبق أن اوضحنا انها
حالة مرنة يمكن أن يقع تفاوت كبير أو صغير فى
تقديرها ، بل انها غالبا ما تنطوى عليها الذنوب
التأديبية بالمعنى الواسع الذى جرى عليه القضاء
الادارى ، وهى اذا ما قيل انها مقيسة على حالة
مماثلة واردة فى قانون السلطة القضائية ، فإن
ما يجب أن يقرن بذلك أن عدم الصلاحية فى قانون
السلطة القضائية يتقرر بأجراءات تنطوى على
ضمانات للقضاء ، وخير رد على ذلك أن نعرض
تفصيلا لما تنص عليه المادة ١١١ من القرار
بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة
القضائية — ولم تكن مثيلتها فى القانون السابق
بأقل منها ضمانه — ونصها كالاتى :

« اذا ظهر فى أى وقت أن القاضى فقد اسباب
الصلاحية لولاية القضاء لغير الاسباب الصحية
يرفع طلب الاحالة الى المعاش أو النقل الى
وظيفة أخرى غير قضائية من وزير العدل من
تلقاء نفسه ، أو بناء على طلب رئيس المحكمة الى
المجلس المشار اليه فى المادة ٩٨ . ولهذا
المجلس — اذا رأى محلا للسير فى الاجراءات —
أن يندب عند الانتضاء أحد اعضاءه لاجراء ما
يلزم من التحقيقات ، ويدعو القاضى للحضور
أمامه بميفاد ثلاثة أيام ، وبعد سماع ملاحظات
ممثّل النيابة العامة وأقوال القاضى أو من ينوب
عنه يصدر قراره بقبول الطلب وبأحالة القاضى
الى المعاش ، أو بنقله الى وظيفة أخرى غير
قضائية أو يرفض الطلب ، وللمجلس أن يقرر أن
القاضى فى اجازة حتمية بمرتبة كامل الى ان يصدر
قراره فى الموضوع .

ويلاحظ أن المجلس المشار اليه فى المادة ٩٨
هو تأديب القضاء المشكل برئاسة رئيس محكمة
النقض ، وبعضوية أقدم ثلاثة من رؤساء محاكم

الاستئناف وأقدم ثلاثة من مستشارى محكمة
النقض ..

وايضا فان الحالة الرابعة ، وهى حالة فقد
الثقة والاعتبار ، لا تختلف عن سابقتها ، وان
قيل فى شأنها انها مأخوذة عن قانون المحكمة العليا
بالنسبة لمستشاريها كما كانت واردة فى قانون
مجلس الدولة بالنسبة لمستشاريه ، فهو دليل
غير سليم . لأن القانون يحيط هذا التقرير
الخطير بضمانات كافية بحيث لا تستقل به جهات
الادارة ابتداء ..

واذا قيل أن مثل هذا التعبير وارد فى الدستور
(م ٩٦) فى شأن الفصل من عضوية مجلس
الشعب ، فان مرجع ذلك الى المجلس نفسه
وبأغلبية خاصة هى أغلبية الثلثين . ولا جدال فى
أن ذلك وقاية ضرورية من الوقوع فى أى زلل
يخلو منها القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ ..

وأما عن الاجراءات والشروط التى قيل انها
تمثل ضمانات فهى بدورها لا تنطوى فى حقيقتها
على ضمانات يمكن أن تحمى العامل سلفا من
تعسف الادارة ، فجاءت عديمة الجدوى لا تعدو
حد التنظيم عند استعمال وسيلة الفصل التأديبى .

فسماع أقوال العامل ليس فى حقيقته الا
عنصرا من عناصر التحقيق والمحاكمة لا يؤتى
ثمارة ولا يحقق قيمته الا بتكامل تلك العناصر
مجتمعة .. كما أن تسبيب القرار لا ينطوى بذاته
على ضمانه ، بقدر ما ينطوى على ضرورة
رده الى حالة من الحالات الأربع ، وهى مرنة
تتسع لأى شئ ..

أما النص على عدم جواز الالتجاء الى الفصل
بغير الطريق التأديبى — اذا كانت الدعوى قد
رفعت أمام المحكمة التأديبية — فانه فى حقيقته
ليس الا تحذيرا من المشرع لجهة الادارة بعدم
اللجوء الى هذا الطريق ابتداء أن هى عقدت
العزم على اتباع الطريق غير التأديبى ..

وأخيرا فان المراقبة القضائية اللاحقة ليست

بالأمر المستحدث ، وإنما هي حق طبيعي للأفراد ، ولا يمكن أن تتساوى بالرقابة السابقة ، إذ أنها سوف تكون محدودة الأثر لأن القضاء سيجد نفسه في موقف عسير إزاء الحالات المرنة التي أوردتها التشريع .

وبعد ، فإن قصر الحالتين الثالثة والرابعة على شاغلي وظائف الإدارة العليا لا ينجو هو الآخر من مهام النقد ، ذلك أننا لا يمكن أن نساير المذكرة الإيضاحية للقانون فيما ساقته من تبرير مؤداه تعذر المسألة التأديبية بالنسبة لهم ، فحق الحكومة في شأنهم قائم كشأن غيرهم ، والمحاکمات التأديبية تشملهم كما تشمل من هم دونهم ، فضلا عن أن هذه التفرقة تخلق نوعا من عدم المساواة في التأديب غير مستساغ .

فقد اقترح أحد ممثلي الشعب حذف الحالة الخاصة بالاخلال بواجبات الوظيفة ... لان عبارتها مطاطة وتتداخل بشدة مع الذنوب التأديبية .

وطالب ممثل آخر بضمانة سابقة على اجراء الفصل نتلخص في أن يثبت السبب الموجب له من خلال تحقيق تجريه النيابة الادارية او النيابة العامة .

ولقد أعلن بعض رجال الفقه (١) أن القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٢ هوقانون غير دستوري لناهضته نص المادة ١٤ من الدستور التي أوجبت تحديد حالات الفصل غير التأديبي في نطاقها الاستثنائي ، وليس اطلاقها كما فعل القانون بعبارته العامة المبهمة .

رأينا في الموضوع : ضرورة تلاؤم التشريع مع التطورات التي جسدها دستور عام ١٩٧١ م

أرسي دستور عام ١٩٧١ في ملته الرابعة

والستين مبدا خضوع الدولة للقانون ولا جدال في ان التزام الادارة بالقانون عند تطبيقه هو وقاية لها ، كما أنه وقاية للناس . والذي يسهر على وضع هذا الالتزام موضع التطبيق هو القضاء الذي يتصرف في حيطة وفي استقلال وفي موضوعية كفلها الدستور والقانون .

وان كان التأديب قد ظل ردحا من الدهر مما يدخل في اختصاص الادارة استقلالا بدعوى انها وحدها المسؤولة عن تسيير المرافق العامة ولها وحدها الهيمنة عليها ، الا أن التطور قد فرض على المشرع منذ عام ١٩٥٨ أصفاء الطابع القضائي على التأديب ، حماية للعاملين ، ووقاية لهم من تحيز الرؤساء وتحكمهم ، ولقد بلغ هذا التطور غايته في دستور ١٩٧١ فخلو في مادته ١٧٢ مجلس الدولة ولاية عامة في الدعاوى التأديبية ، ومن ثم صدرت القوانين المنظمة لروابط العاملين في الدولة وفي القطاع العام تنيط بالقضاء التأديبي دون سواه سلطة الفصل التأديبي (٢) فيما عدا عددا من الدرجات الدنيا في القطاع العام لا يخلو أمر استثنائها من النقد والتجريح وهو مما لا يتسع له المقام .

كذلك فقد جسد الدستور التطورات التي أصابت الحياة من جراء التحول الاشتراكي واثرت في مفهوم الإدارة والوظيفة العامة . فبعد أن نص على سيطرة الشعب على كل أدوات الانتاج « م ٢٤ » نص على النتيجة الطبيعية لذلك وهي أن يكون للعاملين نصيب في ادارة المشروعات « م ٢٦ » فأدى ذلك بدوره الى أن يصيب التطور مفاهيم الوظيفة العامة ، فأصبحت حقا يرتفع الى مصاف الحقوق الدستورية ، بل ألزمت الدولة بايجاد عمل لكل قادر عليه مع ضمان حماية العاملين وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب ، وعدم جواز فصلهم بغير الطريق التأديبي الا في الأحوال التي يحددها القانون « م ١٣ ، ١٤ » ..

(١) دكتور محمد عصفور في كتابه التأديب والعقاب طبعة ١٩٧٢ .

(٢) القرار بقانون رقم ٥٨ لسنة ٧١ والقرار بقانون رقم ٦١ لسنة ٧٢

في أى نظام عادل يستهدف مراعاة الشرف والعدالة في المعاملة .

ومهما قيل في شأن تبرير ضرورة هيمنة الإدارة وسيطرتها على عمل المرافق العام ، ابتغاء وجه المصلحة العامة ، فأننا لا نرى في رد أمر الفصل غير التأديبي إلى القضاء ابتداء ما يقلل من هذه الهيمنة أو يضعف من تلك السيطرة ، وإنما هو يعنى فقط أن الإدارة تتصرف بروح موضوعية لا شخصية . ومما يدعم هذا النظر أن انتقال سلطة التأديب من الإدارة إلى القضاء ، وبالأخص بالنسبة لجزاء الفصل لم يقلل من هيمنة الإدارة وسيطرتها على عمالها كلهم في كل وقت ، وحق الاشراف عليهم والتحقيق معهم وابعادهم مؤقتا عن العمل واحالتهم إلى القضاء وفي هذا تأكيد سليم للتوازن العادل بين حق الإدارة في السيطرة وحق العامل في الأمن والاستقرار .

وبعد ، فإن الضمانة الفذة اعتدادا هي الا نترك مصائر العاملين ، سواء كانوا قائمين على تسيير المرافق العامة أو كانوا قائمين على تحقيق الانتاج في الوحدات الاقتصادية بالقطاع العام بين يدي السلطة الرئاسية التي تتمثل في أفراد مهما حسنت نواياهم تختلف معاييرهم في التقدير واحاسيسهم في الانفعال ، وبالتالي تتفاوت القرارات التي تصدر عنهم بحسب طبيعة وملامح شخصية كل منهم ، بما قد يرتب مغارقات مذهلة في الوقائع المتماثلة ، الأمر الذي يكون من شأنه الاخلال بمبدأ المساواة ويكون العلاج الحقيقي في تقديرنا لمثل هذه الحالات ، ما دام الأمر أن الفصل بغير الطريق التأديبي ضرورة ادارية لا مناص من الإبقاء عليها ، أن نرده إلى القضاء ابتداء ، كما هو الحال بالنسبة لتقرير عدم الصلاحية في قانون السلطة القضائية ، وأن قيل أن اجراءات التحقيق والمحكمة قد تحول في بعض الحالات التي تخول الاسراع بالتخلف عن العناصر الفاسدة دون

ويبين من ذلك أن المشرع الدستوري قد هز من صولجان السلطة الرئاسية وحد من اطلاقاتها في إدارة المرافق العامة وهيمنتها عليها ، اذ اصحت مسئولية إدارة المرافق العامة في ظل تلك النصوص الدستورية مسئولية الجميع ، فكل عامل يعمل فيها أصبح مسئولا عنها ، ولم تعد المسئولية حكرا على مجموعة من الرؤساء .

وإذا كانت المشروعية توجب أول ما توجب التمييز بين فكرة السلطة السياسية وأشخاص الحكام ، فإن مؤدى ذلك أن السلطة أصبحت مجرد اختصاصات يشترك فيها الرؤساء والمرعوسون ، ومن شأن هذا اعلاء مبدأ ديموقراطية الإدارة .

وان كان من مقتضى مبدأ ديموقراطية الإدارة الا ينفرد الرئيس باختصاص تسيير إدارة المرفق والهيمنة عليه ، فإن بعض الضرورات العملية والفنية تحول دون اطلاقه . غير أن انتهاء خدمة العاملين في مجتمع اشتراكي تفرغف عليه مظلة التأمينات الاجتماعية لا يكون بداهة من تلك الضرورات العملية أو الفنية ، ذلك أنه حتى في حالة الطوارئ أو الضرورة التي تواجه خطرا قائما ، فإن من الممكن استعمال وسيلة النقل أو الإبعاد المؤقت عن طريق استخدام رخصة الموقف عن العمل ، أو الاحالة إلى الاستبداد ، حتى يتم عرض الأمر على القضاء .

على أن ذلك وان كان من شأنه أن يفرض علينا المطالبة بإلغاء نظام الفصل عن غير الطريق التأديبي ، الا أننا ازاء النص عليه دستوريا — فأننا لا نملك الا المطالبة برده إلى حدوده الطبيعية، لمواجهة الحالات التي لا يسعف فيها نظام التأديب الأصيل ، وهي تنحصر وتتركز في حالة عدم الصلاحية ، وفقا لما جرى عليه قضاء المحكمة الادارية العليا . ومع ذلك فإن الالتزام بسلامة القصد وعدالة الفاية لابد أن يقترن بعدالة الوسيلة ، لأن ذلك هو الذي يمثل حجر الزاوية .

تحقيق ذلك الغرض، أو أن المعايير الموضوعية التي يلتزمها القضاء لن تسعف الإدارة في التخلص من تلك العناصر في الوقت الملائم ، فلا أقل من أن يسبق القرار عرض الأمر على لجنة تقصي الحقيقة بحيث يكون تشكيلها محلاً لضمانات غايتها خلق أقصى درجات الحنكة وسلامة الرأي ونزاهة القصد لدى الأعضاء الذين تشكل منهم ... وبالتالي يتحقق التوازن العادل بين سلطة الإدارة في الهيمنة على المرافق العامة وعمالها ، وبين حق العاملين في الطمأنينة والأمن والاستقرار

فتستقر الأوضاع لمصلحة الانتاج من خلال خطوط واضحة المعالم تضمن بذاتها عدم تجاوز سلطة الإدارة في ممارستها لهذا الحق الاستثنائي .

• وان كان هذا كله من الناحية الفقهية والقانونية ، لا يغير الرأي لدينا في أن الفصل بغير الطريق التأديبي رغم النص عليه دستوريا يشكل قيداً يمس في حقيقته قواعد العدل وسيادة القانون .

الشركة الصغيرة .. ترهق نفسها بالعمل

يقع مديرو الشركات الصغيرة في خطابين أساسيين .. انهم يقابلون جميع المشكلات بمزيد من العمل ، دون التفكير في استخدام وسائل جديدة للعمل ، وإذا ما أرادوا اتخاذ وسائل جديدة راحوا ينقلونها عن الشركات الكبيرة .. ولتأكيد خطأ هذا النقل قامت جمعية الإدارة الأمريكية باستفتاء ٢٠٠ من مديري الشركات الصغيرة والكبيرة عن الفروق الأساسية بين الإدارة في كل منها . وقد وضعت الجمعية تعريفاً للشركة الصغيرة بأنها تلك التي تبلغ مبيعاتها السنوية ما بين مليونين و ١٠ ملايين من الدولارات والكبيرة ما بين ٨٠ ، ٦٠٠ مليون.

وقد أرجع مديرو الشركات الصغيرة مشكلاتهم الإدارية الى نقص في عدد الموظفين الإداريين . أما مديرو الشركات الكبيرة فقد زعموا أن مشكلاتهم تنبع أساساً من الإعداد الضخمة للعاملين في شركاتهم . وقد أشار أحد المديرين الى فارق آخر هو أن الشركة الصغيرة أكثر جراءة من الناحية العملية ، ومنايتها تتركز على المنتجات والأسواق الصغيرة ، في حين أن الشركات الكبيرة تهتم أكثر باستمرارها ودوامها .

ويقول مدير آخر أن الشركة الصغيرة تتسم بهرونة أكبر وباستجابة أسرع وبقدرة على اتخاذ القرار العاجل عن الشركة الكبيرة ، لأن في الأخيرة يوجد خط طويل للاتصال مع رجال الإدارة العليا ، ويضيف مدير آخر ملاحظة هامة هي أن الشركات الصغيرة ليست في حاجة الى تخطيط طويل المدى كالشركات الكبيرة ، ويرى أن ليس في هذا ما يعيب ، فالشركات كالبواخر الصغيرة ، منها تستطلع طريقها في حدود ربع ميل أو نحو ذلك ، بيد أن ناقلة بترول حولتها ٢٠٠.٠٠٠ طن ينبغي أن تستطلع الطريق أمامها فيما لا يقل عن خمسة أميال .

أما من اتخاذ القرار فقد لاحظ المديرون أنه في الشركة الصغيرة يتخذ القرار على أساس المعرفة الشخصية ، بينما في الشركة الكبيرة يعتمد المدير على حقائق وأرقام أو توصيات يقدمها له الآخرون ، لهذا فإن اتخاذ القرار في الشركات الكبيرة أكثر بطناً عنه في الشركات الصغيرة ، غير أن القرارات السريعة ليست بالضرورة هي أحسن القرارات ، ثم أن القرار الخاطئ لا تستطيع الشركة الصغيرة تحمل آثاره ، في حين أن للشركة الكبيرة قدرة على التخلص من الآثار الناجمة عن أي قرار خاطئ .

(مجلة الإدارة الدولية — أغسطس ١٩٧٣)

القرار

بين النظرية والتطبيق

جمال الدين المصرى

سواء أكانت عملية اتخاذ القرار تتم في إطار تحقيق الأهداف الخاصة للفرد أم أهداف المنظمة التي يعمل بها أو يديرها ، فاتخاذ القرار هو في جميع هذه الأحوال تقدير مسلك معين أو محدد من بين مجموعة من المسالك البديلة بفرض تحقيق هدف معين في المستقبل .

ويمكن أن نستخلص من هذا التعريف المبسط للقرار ، أن على متخذ القرار أن ينخذ ثلاث خطوات أساسية هي :

أولاً : اتخاذ القرار في النظرية :

عملية اختيار موقف معين من عدد من المواقف البديلة هي ما يسمى بالقرار ، والامر لا يختلف

جمال الدين المصرى

وكيل الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة

١ - التنبؤ بالنتائج المستقبلية التي يمكن أن تترتب على اختيار مسلك معين من مسالك العمل البديلة .

٢ - تقديم هذه النتائج المتوقعة في ضوء قدرتها على تحقيق هدف متخذ القرار .

٣ - استخدام معيار معين للمقارنة بين البدائل المختلفة يمكن متخذ القرار من اختيار أكثر البدائل قدرة على تحقيق هدفه .

ومن الواضح أن التنبؤ يعتمد الى حد كبير على الخبرة السابقة لمتخذ القرار ، كما يعتمد تقويم النتائج المحتملة على تقدير مدى تحقيق القرار للهدف الذي حدده متخذ القرار لنفسه اما مرحلة المقارنة فتستند في الواقع على معيار اختيار البديل الذي يكفل تحقيق هذا الهدف . ومن ثم يتضح أنه يجب أن يتوافر لدى متخذ القرار التجربة السابقة الفنية ، والاحساس القوى بالحاضر ، والقدرة على التنبؤ بالمستقبل .

وعند هذا الحد قد تبدو عملية اتخاذ القرار عملية يسيرة . غير أن واقع الحياة ينفي ذلك . ففي الحياة العملية لا يؤدي السبب الواحد الى نتيجة واحدة ، بل قد يؤدي الى كثير من النتائج ، وفي هذه الحالة يتعين على متخذ القرار ان يعمل في ظل قدر أو آخر من عدم اليقين ، والواقع أن كل مسلك من مسالك التصرف محاط في الحياة الواقعية بقدر من عدم اليقين ، ومن ثم تصبح المسألة الأساسية « كيف يتعلم الفرد الحياة في ظل عدم اليقين » ، وتطوير الأساليب العلمية القائمة على نظرية الاحتمالات التي تمكنه من التوصل الى اختيار أكثر البدائل تحقيقاً لأهدافه ، أو بعبارة أخرى يجب أن يطور نظاماً للتنبؤ يقوم على أحدث ماوصلت اليه علوم الرياضة والاحصاء في مجال نظرية الاحتمالات . كما أن تعدد النتائج التي يمكن أن تترتب على المسلك الواحد تتطلب أن يتوافر لدى متخذ القرار نظام للقيم يستطيع أن يقيس به مدى قدرة كل نتيجة من النتائج المتعارضة التي يمكن أن تنشأ عن انفعال الواحد

على تحقيق الهدف الذي حدده لنفسه . وأخيراً يتعين أن يتوافر لديه معيار يمكنه من اختيار التصرف الذي يمكن أن تترتب عليه أكثر النتائج ملائمة لتحقيق الهدف . أو بعبارة أخرى معيار يجمع فيه بين نظامي التنبؤ والقيم عند اختيار أكثر المواقف ملائمة له .

وفي الفقرات التالية سوف نستعرض بإيجاز المقصود بنظام التنبؤ ونظام القيم ومعيار الاختبار .

١ - نظام التنبؤ :

ان السؤال الذي طالما حير الانسان هو كيف يمكن التنبؤ بالمستقبل ؟ والاجابة الوحيدة المتاحة حتى الآن هي : بدراسة الماضي . وهناك عدة أساليب متعارف عليها للتنبؤ ، لكل منها عيوبه ومزاياه ، كما يمكن لمتخذ القرار أن يعتمد على أسلوب أو أكثر منها في عملية التنبؤ . وأشهر هذه الأساليب هي :

(أ) التنبؤ استناداً الى الخصائص الثابتة ، أي استناداً الى الخصائص والسمات التي تستمر لفترة طويلة من الزمن ، ولا تتعرض للتغير الا في الاجل الطويل . والمثل على ذلك هو « معدل الوفيات » الذي تستند اليه شركات التأمين « حساب المخاطرة التي ينطوي عليها التأمين على شخص ما » . وعيب هذا الأسلوب أنه لا يعمل الا في المواقف الثابتة نسبياً والتي تتغير ببطء .

(ب) التنبؤ استناداً الى الاتجاه : ويقوم على افتراض أن اتجاه ظاهرة ما في الماضي سوف يستمر في المستقبل ايضاً . فإذا كانت درجة الحرارة اليوم ٢٦° وبعد غد ٢٨° وهكذا فإن من الممكن التنبؤ على هذا الأساس بأن درجة الحرارة بعد ٥ أيام من الآن سوف تكون ٣١° . وهذا الأسلوب لا يصلح للتنبؤ بالاجل الطويل والا أصبح من الممكن ان ننصوّر أن درجة الحرارة سوف تصبح بعد ألف يوم أكثر من ١٠٠٠° وهو أمر مستحيل .

(ج) التنبؤ استنادا الى الدورة : وهذا الأسلوب يفترض أن التاريخ يعيد نفسه ، وهو يصلح للتنبؤ بحركة النجوم والكون ولا يصلح للأغراض الأخرى ويتطلب قدرا كبيرا من البيانات التاريخية .

(د) التنبؤ استنادا الى ارتباط السبب بالنتيجة .

ويستند الى استخدام المعلومات المستمدة من نمط معين من الأحداث للتنبؤ بنمط آخر . فزيادة الدين العام تؤدي الى التضخم ، ووفرة الانتاج تؤدي الى البطالة ، وسباق التسلح يؤدي الى الحرب . وهنا يعتبر أحد الأحداث (سببا) يسبق دائما الحدث الثاني (النتيجة) .

(هـ) التنبؤ بالمشابهة : وهذا الأسلوب يقيم علاقة بين الأحداث أحدها يكون في العادة بسيطا ومألوفاً ، ويسهل التنبؤ بالنتائج التي يمكن أن تترتب عليه ، ثم يتم التنبؤ بالأحداث الأخرى على أساس التشبيه بينها وبين الحدث البسيط ، فإذا شيعها الدول التي تملك القنبلة الذرية بأطفال يلهون بأصابع الديناميت فاننا يمكن أن نتنبأ بأن مصر هذه الدول يشبه مصر هؤلاء الأطفال .

ومن الواضح أن تحديد أسلوب التنبؤ ضروري لتحديد نوع البيانات والاحصائيات المطلوبة . . ويمكن في بعض الأحيان الاستناد الى المعلومات المسجلة ، ولكن كثيرا ما تكون هذه البيانات غير كافية ، مما يتطلب القيام بإجراء عدد من الملاحظات الخاصة . ويمكن اختيار هذه الأساليب المختلفة على ضوء هذه البيانات والملاحظات ، كما يمكن تعديلها في ضوء التجارب والخبرات السابقة .

ومن المؤكد أن أي نظام للتنبؤ لابد أن ينطوي على قدر من الخطأ وهو ما يتطلب :

(١) الاعتراف بأنه لا يوجد النظام الكامل للتنبؤ ، وأن التنبؤات الخاطئة ليست مجرد أحداث عارضة ، بل هي جزء لا يتجزأ من أي نظام للتنبؤ .

(ب) رفض مبدأ أما التنبؤ الصحيح والكامل أو لا تنبؤ على الإطلاق « والعمل على تحديد جميع الاحتمالات التي يمكن أن تترتب على قرار معين أو تصرف معين .

(ج) السيطرة على نظام التنبؤ بالاحتمالات

ويتوقف نجاح هذا النظام على سلامة النظام نفسه ، أي أن تكون نسبة الاحتمال في أي حالة من حالات التنبؤ — تنبؤ بحضور حصان معين في سباق الخيول أو تنبؤ بارتفاع أسعار الأوراق المالية — تكون هذه النسبة واحدة . كما يتأكد نجاح هذا النظام بقدرته على النفاذ ، بمعنى قدرته على رفض وضع الأحداث تحت فئة معينة إذا كان من الممكن وضعها تحت فئة أخرى . فمثلا لا يجب وضع جميع الجياد تحت فئة معينة . فهناك جياد ممتازة وأخرى ضعيفة . واحتمالات فوز الأولى في السباق أكثر من احتمالات فوز الجياد الثانية .

وبالاختصار توجد أساليب مختلفة ومفيدة في التنبؤ . غير أنه لا يوجد ذلك الأسلوب الذي يمكن وضعه بالكمال ، ويمكن مواجهة مشكلة عدم اليقين بمحاولة قياس درجة عدم اليقين بطرق القياس الكمي ، وتقدم لنا نظرية الاحتمالات مثل هذا المقياس ، وتطبق هذه النظرية يوفر نظاما للتنبؤ يقوم على الربط بين كل نتيجة وقدر من الاحتمال الذي يمكن أن يكون أساسا لاتخاذ القرار . ويسمى هذا النظام بنظام التنبؤ بالاحتمالات الذي يتوقف نجاحه على درجة سلامته ونفاذه ، فإذا افترق النظام الى هاتين الصفتين أدى الى نتائج بالغة الضرر .

٢ — نظام القيم :

ويقصد به وضع قيمة رقمية لكل نتيجة من النتائج المحتمل وقوعها بناء على قرار معين . وهذا الرقم لا يقيس مدى احتمال وقوع هذه النتيجة بل مدى ملائمتها للهدف المطلوب تحقيقه . فإذا كان القرار ينبئ في الواقع على ضوء ما يمكن أن يترتب عليه من

نتائج ، فلابد من وضع قيم لكل نتيجة محتملة تقيس مدى تحقيق هذه النتيجة للهدف المحدد . وهناك رأى يرى أنه من الصعب وضع هذه القيم في تقديرات رقمية . غير أن الكثير مما يقدر الآن تقديرا كميا كان منذ قرن مضى يعتبر أمرا غير قابل للتقدير الكمي كدرجة الذكاء مثلا . ولقد أصبح من الممكن الآن اعطاء أوزان عددية لكثير من القيم التي كان يعتقد باستحالة تقديرها تقديرا كميا ، وتستخدم حاليا أسعار السوق في تقدير كثير من القيم المطلقة كالعمل والخدمات وشهر المحل وولاء المستخدم .. الخ . كما قدم علماء الاقتصاد معيارا لتقييم كثير من الكميات غير الملموسة هو معيار المنفعة ، وقدم علماء النفس معيار سلم التفضيل ، وهذه المعايير مفيدة في تحديد قيم كمية مختلفة للنتائج المحتملة التي يمكن أن تترتب على اتخاذ القرار ، ونظام القيم ضروري لمقارنة النتائج بعضها البعض ، وتساعد في اختيار التصرف الذي يحقق أقرب النتائج المحتملة تحقيقا للهدف المطلوب .

٣ - معيار اتخاذ القرار :

يتطلب أي تصرف وجود عدد من القواعد التي يمكن التصرف على ضوءها ، غير أنه يكاد يكون من العسير وضع قواعد تؤدي إلى تحقيق أنسب النتائج في كل حالة . فما دام لا يوجد نظام كامل للتنبؤ أو القيم فإن القواعد التي يمكن أن تنبثق عن هذين النظامين لابد أن تكون هي أيضا غير كاملة . ومن ثم يتعين عند اتخاذ أي قرار أن تؤخذ في الاعتبار المخاطر المحسوبة . وهناك عدة قواعد في اتخاذ القرار :

(١) قاعدة اختيار التصرف الذي يتصف بأكثر النتائج احتمالا وأكثرها ملاءمة للهدف .

(ب) اختيار التصرف الذي يمكن أن يؤدي إلى أكثر النتائج ملاءمة ، بغض النظر عن درجة احتمال وقوع هذه النتائج .

(ج) اختيار التصرف الذي يمكن أن يحقق أفضل النتائج الأقل ملاءمة لتحقيق الهدف .

(د) اختيار الاتجاه الذي يقدم أفضل الاحتمالات .

(هـ) اختيار الاتجاه الذي يقلل إلى أدنى حد ممكن أسوأ الاحتمالات .

ويمكن أن نستنبط من هذه القواعد معيارين رئيسيين هنا : تنظيم الكسب المتوقع ، أو تقليل اثر أقصى المخاطر المحتملة .

توفير البيانات :

إذا توافرت هذه العوامل المختلفة لتخذ القرار فإنه لن يستطيع اتخاذ القرار الجديد في غيبة البيانات والاحصائيات الجيدة . وجمع البيانات الجيدة يتطلب قدرا كبيرا من الذكاء وبعد النظر والتخيل . فعند اتخاذ القرار يبدأ متخذ القرار بقدر هائل من الاحصائيات التي قد لا يكون للكثير منها أي علاقة بالقرار المراد اتخاذه ، ومن ثم ينبغي استبعاد هذه الاحصائيات التي لا حاجة إليها . فمن الضروري أن تكون البيانات ذات صلة بموضوع القرار ، ويمكن الاعتماد عليها .

ويمكن الاعتماد على البيانات إذا كانت بعيدة عن التحيز وقابلة للتكرار . وعملية فرز البيانات المطلوبة تتطلب توافر العقلية النقدية لدى متخذ القرار ، فهذا هو السبيل لاكتشاف واستبعاد البيانات الخاطئة ، ويمكن أن تتكون العقلية لدى متخذ القرار بالبعد عن الجمود الفكري ، وباكتساب المعرفة والخبرة بالبيانات ، وتعلم الأدوات الفنية المختلفة التي يمكن تطويرها في مجال تقييم الاحصائيات .

ويتطلب جمع البيانات القدرة على تصنيف هذه البيانات ، والتصنيف لابد أن يقوم على أساس الملاحظات الموضوعية للظواهر والبعد عن المؤثرات الذاتية ، ثم تجميع هذه البيانات بالتحكم في العامل المراد دراسته ، والعوامل الأخرى التي قد تؤثر عليه ، ومن ثم عملية التجميع عملية انتقاء واع لا انتقاء عشوائي ، وهي عملية منسقة يجب التخطيط لها بعناية والتحكم فيها

ويعتبر القرار رشيدا اذا مر في المراحل العلمية التالية :

- ١ - مرحلة تحديد المشكلة .
- ٢ - مرحلة تحديد الهدف .
- ٣ - مرحلة جمع البيانات والمعلومات .
- ٤ - تنمية البدائل .
- ٥ - تقويم البدائل طبقا للنتائج المتوقعة .
- ٦ - اختيار البديل .
- ٧ - تنفيذ القرار .
- ٨ - متابعة القرار .

وتستخدم أساليب بحوث العمليات المختلفة في تسهيل اتخاذ القرارات على المديرين ، هذا من الناحيتين العلمية والنظرية . . وقد بدأ كثير من المديرين في تطبيق هذا الأسلوب العلمى ولكن لم تكن النتائج التى وصلوا اليها هى القرارات السليمة ، ويرجع ذلك الى الفرق بين النظرية والتطبيق في كل مرحلة كما هو موضح بعد :

١ - مرحلة تحديد المشكلة :

ان هذه المرحلة هى أهم مراحل اتخاذ القرار . فعلى صحة تحديد حجم المشكلة تتوقف صحة القرار او عدم صحته . ويلاحظ في هذه المرحلة أن كثيرا من المديرين لا يصلون الى تحديد حجم المشكلة تحديدا صحيحا ، فان لكل مشكلة جوانب عديدة ، وعدم تحديد تلك الجوانب تحديدا واضحا يؤدي بالتأكيد الى قرار غير سليم ، كما أن المشكلات لا تتطابق اطلاقا ، بل أن كل مشكلة دائما تختلف عن الأخرى ، وتحتاج كل مشكلة الى تحديد يختلف عن أى مشكلة ثانية .

ونخلص من ذلك الى أهمية هذه المرحلة ، اذ أن باقى المراحل تخدمها حتى يمكن الوصول الى القرار السليم ، فان بدأ المدير بتحديد حجم المشكلة بشكل خاطيء أو بشكل غير متكامل فمن المؤكد أن قراره النهائى لن يكون سليما .

بوعى . ثم تأتى بعد ذلك مرحلة تسجيل البيانات بطريقة نيسر استيعابها وتخزينها ، وأخيرا تلخيص البيانات . فضخامة قدر البيانات والاحصائيات قد تربك متخذ القرار ، ومن ثم يتعين تلخيص هذه البيانات بطريقة تضمن ضغط هذه البيانات والاحصائيات بطريقة تكفل عدم فقد أو ضياع أو تجاهل أقل قدر ممكن من البيانات ذات الصلة بالموضوع .

متخذ القرار

والآن وقد انتهينا من تصوير عملية اتخاذ القرار من الناحية النظرية البحتة ، ننتقل في الجزء التالى من هذه الدراسة الى تبيان عملية اتخاذ القرار من الناحية التطبيقية .

ثانيا : اتخاذ القرار في الواقع العملى :

فكرنا ان اتخاذ القرار لتحقيق هدف محدد هو تقدير مسلك معين أو محدد من بين مجموعة من البدائل لمواجهة أو تفادى احتمالات المستقبل . وعلى ذلك فعلمية اتخاذ القرارات هى عمل ذهنى لاختيار بديل من بين مجموعة البدائل . . ومهما اختلفت الآراء ، فان عملية اتخاذ القرارات لا تخرج عن كونها عملية مفاضلة واختيار من بين مجموعة من البدائل لتحقيق أهداف محددة ، ولابد من توافر ثلاثة شروط رئيسية لعملية اتخاذ القرارات من الناحية العملية وهى :

١ - أن تكون هناك مشكلة محددة تتطلب اتخاذ قرار لمعالجتها والتغلب عليها .

٢ - أن يكون هناك أكثر من بديل أمام متخذ القرار . فاذا لم يكن هناك الا قرار واحد ملزم أصبح متخذ القرار أمام أمر واقعى .

٣ - الحرية الشخصية في اختيار أحد البدائل ، بمعنى ألا تكون هناك ضغوط على متخذ القرار .

وجدير بالذكر هنا أنه منذ يبدأ المدير في تحديد حجم المشكلة ، فإن عقله الباطن يفكر تلقائيا في حل أو قرار لتلك المشكلة ، وهو حل عقلى سريع غير مبنى على معلومات أو بيانات صحيحة . فان لم يقوم المدير بالتحرر الكامل من هذا الحل السريع ، فان كل استنتاجاته بعد ذلك تكون دائما هادفة الى الوصول الى هذا الحل السريع ، وهو غالبا ليس صحيحا .

هذا وغالبا ما يمكن في حالة تحديد حجم المشكلة تحديدا سليما الخروج بنوع من الاستنتاج بشكل عام ، يحدد بعض النقاط العامة التي يجب اعطاؤها عناية أكثر ، أو لسبقية نقطة على نقطة أخرى ، وضرورة وضع نقطة ما موضع الاعتبار . وعموما فان هذه الاستنتاجات جميعها استنتاجات مبدئية وتؤكد لها أو تنفيها الاستنتاجات التي تتلو ذلك نتيجة دراسة البيانات الحقيقية والأهداف التي ستوصل الى حل المشكلة .

وجدير بالذكر أن في بعض الدول يقوم الرئيس بسؤال المدير عن فهمه لحجم مشكلة وكيف حددها قبل البدء في الدراسة للوصول الى القرار المطلوب ، وهذا الأسلوب يطمئن المدير الى أنه فهم مشكلته تماما كما حددها تحديدا سليما ، كما يطمئن الرئيس الى أن المدير قد تفهم مشكلته تماما واستوعب جميع جوانبها والعوامل المؤثرة عليها . ويساعد ذلك على توفير الوقت وأن الدراسة التالية ستوصله الى القرار السليم . . هنا يقوم المدير باخطار مرؤوسيه بفهمه وتصوره للمشكلة بصورة مبدئية ليبدأ كل منهم في تفهم المشكلة وتحضير البيانات والمعلومات المطلوبة وأي وجهة نظر قد تعن له للمعاونة في الحل .

٢ - مرحلة تحديد الهدف :

للوصول الى الغرض النهائي ، وخاصة اذا كان ذلك يستلزم وقتا وجهدا ، فانه من المفضل تحديد أهداف ثانوية يؤدي الوصول اليها واحدا بعد الآخر الى حل المشكلة والوصول الى تحقيق الغرض .

ويتوقف اختيار تلك الأهداف على مزايا وعيوب

كل هدف . وهل يحقق جزءا في سبيل الوصول الى حل المشكلة الأساسية ، أي أن الأهداف يجب أن تؤدي في النهاية الى حل للمشكلة ولا تكون أهدافا على اتجاه ثانوي لا تؤدي الى حل للمشكلة ، والا أصبح تحقيق هذه الأهداف عبئا على المشكلة نفسها .

هذا ويجب مراعاة امكان تنفيذ الأهداف المختارة في التوقيتات المحددة ، بمعنى أنه لا يجب أن نتفاعل فنعطى أهدافا لا يمكن تحقيقها ، كما يجب ايضا ألا ننتشاع بمعنى اعطاء أهداف تحقق في وقت وبمجهود أقل مما هو مخطط له .

أن هذه المرحلة من أهم مراحل الوصول الى القرار السليم ، فعلى انتقاء الأهداف وصحتها يتوقف الى حد كبير جدا امكان الوصول الى القرار لحل المشكلة .

وهذا ويمكن ايضا الخروج من هذه المرحلة باستنتاجات تؤكد أو تنفي الاستنتاجات السابق الخروج بها من تحديد حجم المشكلة ، وهنا يبدأ ما هو مطلوب تنفيذه في الظهور بصفة مبدئية أمام المدير الذي يستمر في اتخاذ باقى خطوات الوصول الى القرار .

٣ - مرحلة جمع البيانات :

لو سميت هذه المرحلة بمرحلة استكمال البيانات لكأنت التسمية أقرب الى الحقيقة . فالمدير دائما على علم بمجريات الأمور ، علاوة على أنه يزود بالمعلومات والبيانات يوميا .

حقيقة أن العقل لا يمكنه استيعاب كل تلك البيانات ، ولكن متابعته لمجريات الأمور في منظمته يجعله يعلم جزءا من البيانات علاوة على البيانات التي تقدم له على شكل تقارير أسبوعيا أو شهريا أو كل ثلاثة أشهر وهكذا . . وعادة ما يطلب المدير من مرؤوسيه البيانات اللازمة له حتى يتمكن من الوصول الى قرار سليم مبنى على بيانات صحيحة ، ولكن يلاحظ في هذه المرحلة الآتى :

(١) سرعة تغير البيانات مما يستلزم متابعتها لحين الوصول الى قرار ، بل وحتى متابعتها لحين الوصول الى قرار ، بل وحتى على القرار نفسه .

٢ - تطلب البيانات بمعرفة المدير وقد تناقش وقد لا تناقش .

ومن المقترح في هذه المرحلة عمليا تكليف المسئول بتقديم تقرير عن نشاط وحداته مدعم بالبيانات بعد تلقيه بالمشكلة المطلوب اتخاذ قرار فيها ، والتأكد من أنه قد فهم مهمته وقد يتضمن التقرير المقترح وجهة نظر جديدة للمؤوس قد تقيد المدير عند اتخاذ قراره ، أو قد يكون له مطالب من مديره ، أو قد تؤثر بياناته على قطاعات أخرى تعمل في نفس المنظمة .

وخلاصة القول أنه مطلوب أن يستمع المدير الى تقارير من رؤوسيه ، مدعمة بالبيانات ، ومنتهية باستنتاجات ، وقد تكون منتهية بمطالب يمكن تحقيقها .

ان هذا الاستماع يضع المدير في الصورة الصحيحة للبيانات حسب موقفها الأخير ، كما يضع الرؤوسيين امام مسؤولياتهم في المشكلة وما سيتخذ بشأنها من قرار على ضوء تقاريرهم . . ولا مانع من تقديم هؤلاء الرؤوسيين لمقترحاتهم في كل ذلك المشكلة ، وطبيعى أنه سيكون لكل منهم وجهة نظره ، وهنا تظهر مقدرة وكفاية المدير لتنسيق بين هؤلاء الرؤوسيين للعمل معا كجماعة واحدة للوصول الى الهدف .

وفي الواقع فان المدير يمكنه الخروج باستنتاجات من هذه المرحلة تساعد الى حد كبير جدا في الوصول الى قراره السليم . فان البيانات وخاصة الصحيحة منها والمتطورة أولا بأول لهى افضل الحقائق التى يبنى عليها اتخاذ القرار السليم .

٤ - مرحلة تنمية البدائل :

لو تمكن المدير من الوصول الى استنتاجات

سليمة صحيحة لتحديد حجم المشكلة ، وتحديد الأهداف تحديدا سليما ، توصل في اننهاية الى حل المشكلة في اقصر فترة زمنية ممكنة وبأقل الجهود أو التكاليف ، مع ربط تلك الاستنتاجات بتقارير الرؤوسيين وما تحوى من بيانات ذات تأثير على المشكلة ، ولأمكنه في هذه المرحلة ومع الاستعانة ببحوث العمليات التوصل الى أكثر من بديل توصل جميعها الى تحقيق الأهداف ، وبالتالي الى حل المشكلة ، ويجب في هذه المرحلة استبعاد البدائل السلبية مثل (هذه مشكلة مزمنة وقديمة ولا يمكن حلها) . أو وضع بديل يعلم المدير نفسه بأنه سيستبعده عن الاختيار ، وذلك لمجرد ذكر عدد كبير من البدائل ، ويمكن القول بأنه يجب اختيار البدائل الايجابية فعلا والمنطقية والعملية ، رغم اختلاف كل بديل عن الآخر اختلافا قد يكون كبيرا ، بل ان هذا الاختلاف بين البدائل التى توصل الى حل المشكلة لهُو اكبر دليل على أن الاختيار النهائى سيكون في جانب الصواب .

٥ - تقويم البدائل :

ان اسلم طريقة لتقويم البدائل هو ذكر مميزات وعيوب كل بديل . وطبيعى أنه كلما زادت مميزات بديل وقلت عيوبه يكون هو البديل الصحيح ، ومن المعلوم والواضح أنه لن يوجد بديل له مزايا فقط وليس له عيوب على الاطلاق .

وفي هذه المرحلة يمكن معرفة نتيجة المزايا والعيوب لكل بديل والربط بين بديلين والخروج ببديل جديد له مزايا أكثر وعيوب أقل ان كان ذلك ممكنا ، أو الربط بين بديل وجزء من بديل آخر يوصل الى مزايا أكثر وعيوب أقل .

ومن المفضل أن يكون البديل مرنا ، بمعنى امكان أحداث تغيير به خلال التنفيذ حسب مدى التقدم .

وعود فنكرر أنه يجب استبعاد أى قرار سريع أو بديل يمليه العقل الباطن ، بل يجب تقويم البدائل ، واعطاء كل بديل حقه من المزايا والعيوب الفعلية والعملية .

٦ - اختيار البديل :

يتوقف اختيار البديل المناسب لحل المشكلة على تفهم المدير للمشكلة فعلا ، والأسلوب الذى اتبعه بعد ذلك للوصول الى القرار . فالاختيار هنا متوقف على الآتى :

(أ) مزايا وعيوب كل بديل .

(ب) قدرة المدير على الاختيار بينها .

(ج) أى عوامل أو ضوابط تحول دون اختيار بديل معين مثل الوقت .

(د) أى طلبات اضافية مطلوبة لتحقيق بديل معين ، وهل فى الإمكان توفيرها أو عدم توفيرها .

(هـ) معرفة المدير بقدرة منظمته والعاملين معه ، وهل فى امكانهم تحقيق هذا البديل أو عدم تحقيقه .

ويجب ان تأخذ هذه المرحلة الوقت المناسب لها للدراسة ، وأن يضع المدير نفسه محل كل من رؤوسيه ويفكر كما لو كان هو نفسه هذا الرؤوس ، وكيف سيقصر على ضوء هذا البديل وهل الامكانيات المتاحة له تسمح بتنفيذه بدقة فى التوقيتات المعينة .

ان نزول المدير بفكره وتجربته وتصوره الى مستوى أننى من مستواه بل مستويين يحقق اختيار البديل الذى يتناسب مع الرؤوسين وامكانياتهم وقدراتهم ، بل ويكون المدير فى هذه الحالة متفهما لما سيقوم به كل رؤوس ومتصورا لآثار عمله ، مما سيكون له أثر كبير فى متابعة واجراء أى تصحيح أو تعديل مستقبلا .

٧ - اتخاذ القرار :

بعد ان تتضح المراحل السابقة يكون من السهل على المدير ان يتخذ قراره فى المشكلة . ويجب على المدير ملاحظة الآتى :

(١) ان يكون القرار واضحا لا غموض فيه .

(ب) يمكن للرؤوسين تنفيذه بسهولة ويسر .

(ج) مطالب القرار قد أجيب أو ستجاب فى مواعيدها المحددة .

(د) وجود احتياطي من جميع الأنواع لمواجهة أى مشاكل قد تظهر عند التطبيق الفعلى .

ومن المفضل عرض القرار على الرئيس الأكبر لمناقشته والتصديق عليه اما بالكامل أو تعديله أو عدم الموافقة عليه بالكامل أيضا . ولهذه الخطوة المزايا التالية :

(أ) تضع الرئيس أيضا أمام مسؤولياته لتوفير أى مطالب يحتاج اليها القرار .

(ب) تمكن الرئيس من متابعة تنفيذ القرار .

(ج) يمكن الرئيس اخطار أى منظمات أخرى لها علاقة بالقرار ، بقرار تلك المنظمة ، موضحا تأثير هذا القرار على المنظمات الأخرى أو تأثير تلك المنظمات على القرار وتنفيذه .

وبعد التصديق على القرار يقوم بإعلانه على رؤوسيه ، مع اصدار مهام لهم لتنفيذها ، وبذلك يمكن الربط بين القرار ومهام الرؤوسين والتي تعمل جميعا لتحقيق الهدف وحل المشكلة .

٨ - متابعة القرار :

لا يمكن متابعة القرار الا بعد اصدار مهام محددة للرؤوسين ، وتصدر هذه المهام على شكل تعليمات واضحة ومحددة موضح بها واجب كل رئيس ، وتوقيتات كل هدف ثانوى ، حيث أن هناك حالات كثيرة تؤثر فيها الأقسام على سير الخطة بكاملها . فمثلا لا يمكن لقسم الصباغة فى إحدى شركات المنسوجات ان يبدأ عمله الا بعد وصول الأنواب الخام اليه .

ومن المقترح عقد مؤتمرات متابعة يومية أو اسبوعية أو شهرية حسب سرعة سير العمل فى المشروع . فكلما زادت سرعة الانجاز قلت الفترة بين مؤتمرات المتابعة المتتالية ، وتكون تلك المؤتمرات أداة لتعديل الخطة تعديلا جزئيا حسب سير العمل .

٩ - التنسيق :

نتردد كثيرا عند اصدار قرارات بأهمية التنسيق بين القطاعات المختلفة ، أو حتى بين الأفراد وذلك للوصول الى تحقيق الهدف النهائى بالشكل وفى التوقيت المحددين فى الخطة ، ولكن قلما نتخذ من الاجراءات ما ييسر مثل هذا التنسيق والتعاون بل يترك للمدروسين لممارسة كل من جانبه . وطالما تحدثنا عن أهمية الاتصال العرضي بغرض التنسيق والتعاون ومعرفة نشاط القطاعات الأخرى .

وفى رأى أن مثل هذا التعاون لا يتحقق الا على شكل مؤتمر يجمع جميع الرؤساء المسئولين مسئولية مباشرة عن التنفيذ ، وكذا مندوبين عن المنظمات الأخرى التى لها علاقة بالمشروع ، كتوريد اصناف معينة بشكل معين وفى توقيت معين ، وفى هذا المؤتمر يتولى المدير المسئول ايضاح الغرض من المؤتمر ، ثم يبدأ فى سرد تصوره لسير المشروع ، وما سيقوم به كل رئيس تال له من واجبات وتوقيتات تنفيذها ، وتأثير ذلك على الأقسام الأخرى ، ويمكن لرئيس المشروع حتى يطمئن على سلامة قراره وخطته السماح للمدروسين التالين له بأن يقوم كل منهم أو بعضهم بسرد تصوره لواجباتهم فى المشروع ، وإثرا على الأقسام الأخرى ومطالبهم من تلك الأقسام ، وهنا يمكن للمدير أن يسأل تلك الأقسام الأخرى عن امكانية التنفيذ بالكامل وفى التوقيت المحدد ، كما طلبه رئيس القسم ، وبذا يمكن أن تتم عملية التنسيق والتعاون بين الأقسام المختلفة .

ويصدر بما يتم فى هذا المؤتمر تعليمات على شكل جدول يوضح به القسم المسئول والمهمة القائم بها ، وتوقيت الانتهاء منها ، وواجبات أى أقسام أخرى نجوه حتى يتمكن من التنفيذ فى التوقيت المناسب .

ويمكن عن طريق هذه التعليمات متابعة تنفيذ

القرار ، أما يوميا أو اسبوعيا أو شهريا ، حسب سرعة دوران العمل فى المشروع .

خاتمة :

أود أن أوضح فى نهاية المقال أهمية النقاط التالية :

١ - ضرورة تحديد المشكلة تحديدا كاملا واضحا بجميع أبعادها ،

٢ - أهمية الخروج باستنتاجات منطقية من كل عنصر ، مع ربط تلك الاستنتاجات بعضها البعض ، أما تأييدا أو نفيًا .

٣ - أهمية التحرر من أى قرار سريع يتخذه العقل الباطن فى المشكلة .

٤ - أهمية اختيار البديل المناسب ولا مانع من الجمع بين بديل وجزء من بديل آخر يثبت أنه يخدمه ويساعد فى التنفيذ .

٥ - أهمية اصدار قرار صريح واضح ومتابعته وتخصيص مهام للمدروسين . على أن يضع المدير نفسه فى محل التنفيذ ، فينزل بتفكيره العملى الى المستوى الأدنى أو المستوى الذى يليه ، متصورا كيفية قيام العاملين بالتنفيذ والامكانيات المتاحة لهم .

٦ - أهمية مراجعة قرارات وخطط المسئولين والتصديق عليها ،

٧ - أهمية عقد مؤتمر للتنسيق بين المدروسين ، لامكان المتابعة ومعرفة مكان الخلل فى أقل فترة ممكنة .

وفى رأى أن المبادئ العلمية لاتخاذ القرار معروفة ومدونة فى كثير من المراجع ، ولكن ما ينقصنا فعلا هو التطبيق العملى السليم لها ، حتى يمكن أن تكون قراراتنا رشيدة .

رؤية أب لمستقبل مدارس المعاهد القومية

د. رمسيس عبد العليم جمعة

الحديث عن التنمية لا يبعد كثيرا عن التعليم ، باعتبار أن تربية النشء والشباب عنصر أساسي في عملية التنمية الاقتصادية . ولقد صاحب التغيير الكبير في سياسات التعليم وجعله حقا مكفولا لكل مواطن في جميع المراحل ، أن اتجهت الدولة نحو الاهتمام بالتعليم الخاص وتمصير المدارس الأجنبية ، وبرزت مدارس المعاهد القومية كنموذج لتعليم قومي فعال مما دعا آلاف الأسر إلى إلحاق أبنائها بها . والآن وبعد مضي أكثر من عشر سنوات ، ما موقف هذه المدارس ، وما مستقبلها ؟ .

عن هذا الموضوع يحدثنا السيد الدكتور رمسيس عبد العليم جمعة حديث الأب ، والعالم والفكر .

والتعليم ، وأصبحت هذه المدارس الآن تدور في أفلاك عشرة تشريعات متتابعة ، وعليها حفظ توازنها في الانضباط مع أحكامها مجتمعة . وكل تشريع منها يستهدف نفعاً وخيراً للرسالة التعليمية والتربوية ، أما بالمبدأ التعاوني بمحاسنه الاقتصادية ، أو بالادارة الاستقلالية المتحررة من ريق البيروقراطية ، أو بالمشاركة الديمقراطية من الآباء أصحاب المصلحة في تسيير أمور المدرسة أو غيرها من النوايا والأغراض النافعة التي يصدر عنها المشرع .

عهد جديد من الادارة المطورة هيأت الدولة دخوله أخيراً لمدارس المعاهد القومية للتربية

رمسيس عبد العليم جمعة

أمين عام المجلس الأعلى للخدمات الصحية —
ورئيس وحدة التنظيم والادارة بوزارة الصحة
سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها
« المشاركة الديمقراطية في ادارة مشروعات
الخدمة العامة » نشر في عدد يوليو ١٩٧٢ —
العدد الاول — المجلد السادس .

وقد تسالت تلك التشريعات تباعا على النحو التالي :

١ - القرار الجمهورى رقم ٤٢٦ لسنة ١٩٦٣ فى شأن اعتبار وزارة التربية والتعليم الجهة الادارية المختصة فى القانون رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٦ بالنسبة الى الهيئات التعاونية لتأسيس المدارس الخاصة وادارتها .

٢ - القرار الوزارى رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٨ فى شأن الجمعيات التعاونية التعليمية .

٣ - القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٦٨ فى شأن التعليم العام .

٤ - القرار الوزارى رقم ٧٢ لسنة ١٩٦٩ بشأن تنظيم المجالس الفنية العامة وتحديد اختصاصات ومسئوليات ادارات ديوان الوزارة والقرارات المعدلة له .

٥ - القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٦٩ فى شأن التعليم الخاص .

٦ - القرار الوزارى رقم ٤١ لسنة ١٩٧٠ بشأن اللائحة التنفيذية للقانون ١٦ لسنة ١٩٦٩ فى شأن التعليم الخاص .

٧ - القرار الوزارى رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بشأن مجالس الآباء .

٨ - قرارات لجنة الوكلاء بجلسته ٧/٢٢/١٩٧٣ .

٩ - القرار الوزارى رقم ١٨٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن انشاء ادارة شئون المعاهد القومية وتحديد اختصاصاتها .

١٠ - القرار الوزارى رقم ١٨٩ لسنة ١٩٧٣ بشأن تشكيل اللجان الفنية النوعية لمدارس المعاهد القومية واختصاصاتها .

ولكى نمحص بآئاة الظروف المحيطة بهذه المعاهد حتى نشخص المشكلات التى عانتها علينا ان نستظهر عدة أبعاد أساسية :

أولها : البعد السياسى

فهذه المعاهد فى تطورها التاريخى قد خضعت لاجراء ثورى اشتراكى تم به عام ١٩٥٧ الاستيلاء على ما كان حينذاك مدارس أجنبية ، بالإضافة الى بعض المدارس الخاصة . ومنذ خضعت هذه المعاهد لاشراف الدولة صونا لها من مغبة الخروج بالعملية التعليمية والتربوية عن الخط الوطنى والقومى ، ولتربا بنفسها عن أى هدف استغلالى أو تجارى .

ونحن - كدولة آخذة فى النمو ومنفتحة على العالم ونؤمن بالتخطيط - ندرك أهمية الاحتكاك بالخارج سياسيا واقتصاديا وثقافيا ، وأهمية مسيرة التقدم العلمى والتكنولوجى والادارى فى مختلف الأنشطة ، مما يفرض على الكوادر القيادية فى جميع المواقع المهنية والسياسية والادارية ان تظل على اتصال مستمر ومعايشة فكرية وعلمية منتظمة لكل جديد تحمله موجات التطور والتقدم من الغرب والشرق ، وهذا يستلزم المقدرة اللغوية عند المثقفين ، ودفع حركات الترجمة بخطى واسعة .

ثانيا : البعد الفنى :

فهذه المعاهد بطبيعة رسالتها ينفرد بعضها بعناية مكثفة باللغات الأجنبية ، لكى تخرج مستوى رفيعا من الطلاب يملكون ناصية اللغة وبما يؤهلهم مستقبلا لدراسة جامعية متخصصة أو لأعمال تتطلب اجادة اللغات ، ومن هنا تظهر أهمية اختيار العناصر ذات الكفاءة للتدريس بهذه المعاهد . كما أن مستوى كفاءة المعلمين بمدارس اللغات يتحسن بشكل ملحوظ عندما يبعثون للخارج فى برامج تدريبية قصيرة أو طويلة .

علاوة على أن ما توفره الوسائل التعليمية الحديثة،
كالمعامل الصوتية والبرامج الإذاعية والتلفزيونية
وغيرها ، واستجلاب الكتب الأجنبية التي تتبع
أحدث الطرق في تعليم اللغات يساعد على
تحقيق الهدف . كل هذا يتطلب التحرر من القيود
الروتينية والمالية ، سواء في استخدام الحوافز
لاجتذاب أحسن العناصر للتدريس من الداخل
أو الخارج ، أو في استيراد الأجهزة والكتب .

ثالثا : البعد المالي :

فبينما كفلت الدولة مجانية التعليم لكل طالب
علم ولكل المراحل بالمدارس الرسمية ، لم يغن
هذا عن قيام التعليم الخاص — جنبا الى جنب —
مع التعليم العام ، فاسحا المجال للقادرين أن
يختاروا هذا النوع من المدارس ذات الرسوم
التعليمية المرتفعة . والآباء في المدرسة الواحدة
يدفعون عن طيب خاطر لكي ينفق ما يدفعونه
على تعليم أبنائهم هم . إذ الحق والعدل ألا تتحمل
مدرسة ناجحة وزر مدرسة عجزت عن سد
نفقاتها ، أما لفشل ادارتها أو لضالة رسوم
التعليم فيها . كما أن الحق والعدل ألا تتحمل
المدارس ناجحها وفاشلها عبء تكاليف جهاز
إداري مركزي متضخم قابض للاختصاصات
والسلطات .

رابعا : البعد الإداري :

لا شك أن استقلال كل مدرسة ماليا يستوجب
أن يقوم على ادارتها وتصريف شئونها جهاز
كفء وقادر على استخدام أساليب الإدارة الحديثة،
وتطبيق المعارف العلمية في الإدارة ، وخاصة في
مجال تخطيط البرامج ، وتنظيم الاشراف المحكم
على نشاط المدرسة ، وتقييم أداء المعلمين ،
ومعاونتهم في النهوض بواجباتهم ، وتحسين
الواجبات والمسئوليات لكل وظيفة ، وتنظيم
العمل ، بحيث يحسن استثمار الطاقات البشرية
والوقت والامكانيات المادية الى اقصاها . ومن
الطبعي أن يزيد الاهتمام بتوعية القائمين على
الإدارة والاشراف والتدريس بأحدث الطرق

والوسائل في مجال عملهم . وينطبق في ذلك مبدأ
ديمقراطية الإدارة واشراك ذوي الخبرة
والمصلحة في شكل مجلس للإدارة يتولى رسم
سياسة المدرسة ، ووضع أهدافها وخططها
ومتابعة وتقييم نشاطها .

ومن هنا نبعت فكرة الأسلوب التعاوني في
الإدارة والمشاركة الجماعية من أهل الخبرة
والمعرفة ، ومن آباء تلاميذ المدرسة الواحدة في
إدارتها وتسيير دفتها ، بما يضمن عائدا أمثل
لما ينفق فيها .

ونخلص من هذا بأن الصيغة التي ارتضتها
الدولة في إدارة هذه المعاهد تقوم فلسفتها على
مبدأ الاستقلالية والديمقراطية والتعاونية لكل
مدرسة . ونود هنا أن نناقش بعض التشريعات
القائمة لاستطلاع مدى قدرتها على تحقيق ما وراء
هذه الفلسفة :

أولا : المادة ٢٢ من القرار الوزاري ١٥٩ لسنة
١٩٦٨ في شأن الجمعيات التعاونية التعليمية
تنص على :

« يخول مجلس الإدارة لأجل إدارة جميع أعمال
الجمعية جميع السلطات التي لم يحتفظ بها
للجمعية العمومية قانون الجمعيات التعاونية
والقرارات المنفذة له وهذا النظام . وللمجلس
أن يقوم بكافة الأعمال اللازمة لتنفيذ أغراض
الجمعية . وتلزم الجمعية بكافة معاملات المجلس
قبل الغير مادامت في حدود الأعمال الداخلة في
اختصاصه بمقتضى قانون الجمعيات التعاونية
والقرارات المنفذة له وهذا النظام » .

هذا في حين أن المادة ١١ من القانون ١٦ لسنة
١٩٦٩ بشأن التعليم الخاص تنص على :

« لا يجوز لصاحب المدرسة أن يغير ما تضمنته
البيانات التي صدر الترخيص في فتح المدرسة
على أساسها أو يخالف هذه البيانات إلا بعد
الحصول على إذن كتابي بذلك من مديرية التربية
والتعليم المختصة » .

معنى هذا أن حركة مجلس إدارة المدرسة مقيدة بأذن كتابى من مديرية التربية والتعليم ، مما قد يعوق انطلاقها .

ثانيا : المادة ٢٠ من القرار الوزارى رقم ٤١ لسنة ١٩٧٠ بشأن اللائحة التنفيذية للقانون ١٦ لسنة ١٩٦٩ بشأن التعليم الخاص تنص على :

« يشكل فى كل مدرسة خاصة لجنة استشارية لإدارة المدرسة برئاسة ناظرها أو ناظرتها وعضوية كل من الخ » .

وتنص المادة ٢١ من نفس القرار :

« تختص اللجنة الاستشارية بإدارة المدرسة الخاصة التى تطبق نظام المصروفات بالنظر وابداء الرأى فيها يلى :

١ - الأمور الخاصة بالعاملين فى المدرسة والاجراءات المناسبة فى شأنها .

٢ - الرعاية الاجتماعية والصحية للتلاميذ أو الطلاب .

٣ - توزيع العمل بالمدرسة وأوجه النشاط المدرسى ، بناء على عرض يقدمه الناظر أو الناظرة .

٤ - أية أمور فنية أو مالية أو إدارية ، مما يتعلق بحسن سير العملية التعليمية والتربوية بالمدرسة .

وعلى صاحب المدرسة الخاصة وناظرها ، كل فى اختصاصه ، تنفيذ مقترحات اللجنة فيما لا يتعارض مع أحكام القانون خلال أسبوعين من تاريخ اتخاذ هذه المقترحات . الخ » .

هذا فى حين تنص المادة ١٧ من القرار الوزارى رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٨ فى شأن الجمعيات التعاونية التعليمية :

« يدير الجمعية مجلس إدارة يشكل على النحو الآتى الخ » .

ومعنى ذلك أن إدارة المدرسة منوطة بجهتين فى وقت واحد . وهذا قد يتيح تسرب المسئولية .

ويلاحظ أن المادة ٢٢ من القرار الوزارى رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٨ المشار اليه لم تحدد بوضوح اختصاص مجلس إدارة الجمعية ، واقتصرت على النص بأن « يخول مجلس الإدارة لأجل إدارة أعمال الجمعية جميع السلطات التى لم يحتفظ بها للجمعية العمومية قانون الجمعيات التعاونية والقرارات المنفذة له وهذا النظام . وللمجلس أن يقوم بكافة الأعمال اللازمة لتنفيذ أغراض الجمعية » .

ثالثا : تنص المادة ١٣ من القرار الوزارى رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٨ بشأن الجمعيات التعاونية التعليمية :

« تضع الجمعية التعاونية للاتحاد التعاونى للتعليم الخاص السياسة العامة للمدارس الخاصة التابعة للجمعيات المنضمة اليه ونظمها وبرامجها فى إطار التخطيط العام للدولة لهذا القطاع من التعليم الخاص والقرارات المنفذة له » .

هذا بينما تنص المادة ٢ من القرار الوزارى رقم ١٨٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن انشاء إدارة شئون المعاهد القومية وتحديد اختصاصاتها على أن :

« تمارس هذه الإدارة الاختصاصات والمسئوليات الآتية :

١ - رسم السياسة العامة لهذه المدارس ومتابعة سير العمل بها . الخ » .

ومعنى ذلك أن هناك جهتين فى وقت واحد منوطا بهما وضع السياسة العامة لهذه المدارس .

ان التصور للصيغة الملائمة لإدارة كل مدرسة من هذه المعاهد على أساس من فلسفات

الاستقلالية والتعاونية والديمقراطية التي رسمتها الدولة يكمن في عدة عناصر ، حبذا لو ضمنها تشريع موحد ينسق بين أطراف التشريعات القائمة :

أولا : أن تدار الجمعية التعاونية التعليمية للمدرسة عن طريق مجلس إدارة أغلبية أعضائه من الآباء أعضاء الجمعية التعاونية تنتخبهم الجمعية العمومية ، والباقيون معينون بقرار من وزير التربية والتعليم ، ويمثلون قطاع التعليم الخاص بالوزارة والمجلس المحلى ونقابة المهن التعليمية ومستشار قانونى من مجلس الدولة . وينتخب مجلس الإدارة رئيسا له .

ثانيا : يختص مجلس الإدارة بدراسة وإقرار خطة التعليم وميزانية الجمعية ومتابعة تنفيذها وتقييم نشاطها وحل مشكلات الجمعية وتوفير احتياجاتها .

ثالثا : يعين مجلس الإدارة مدير المدرسة (إذا ضمت أكثر من مرحلة) ونظار مراحلها ومدرسيها والعاملين بها وفق الشروط التي يضعها المجلس وتقرها الوزارة . ويتولى مدير المدرسة بمعاونة نظار المراحل الإدارة اليومية وتنفيذ قرارات مجلس الإدارة وخطة التعليم وميزانية المدرسة .

رابعا : تضم اللجان الفنية الثلاث لتعليم اللغات المشكلة بقرار وزارى ممثلين للوزارة والمدارس ونقابة المهن التعليمية لدراسة مشكلات المدارس واحتياجاتها . وترفع توصياتها الى وكيل الوزارة لشئون التعليم الخاص .

خامسا : يكون اتصال مجلس إدارة الجمعية التعاونية أفقيا بالمنطقة التعليمية التابعة لها الجمعية ، وذلك في كل الأمور التي يطلب الرجوع فيها للوزارة .

سادسا : ناظر المرحلة يكون مسئولا أمام مدير المدرسة ومدير المدرسة مسئول أمام مجلس

إدارة الجمعية (الذى يمثلته رئيس المجلس) ومجلس الإدارة مسئول أمام الجمعية العمومية للجمعية التعاونية التعليمية (الجمعية التعاونية التعليمية تمثل صاحب المدرسة) .

سابعا : تكون الجمعية العمومية للآباء والمعلمين ومجلس الآباء والمعلمين للمدرسة أداة لتوثيق الصلات بين الآباء والمعلمين ، بما يحقق تعاونهم على تنشئة الطلاب ليصبحوا مواطنين صالحين .

ثامنا : تصدر كل جمعية تعاونية تعليمية لائحة موحدة لنظامها الداخلى يشمل كل ما يتعلق بالجمعية والمدرسة معا ، وتحدد الاختصاصات والمسئوليات واسلوب العمل وكل الأحكام والضوابط التى تضمن سير نشاط الجمعية ومدرستها في الطريق المرسوم نحو هدف تنمية العملية التعليمية والتربوية .

اساليب الاشراف على العملية التعليمية والتربوية داخل المدرسة :

ما زالت نتائج الامتحانات التى يجتازها الطلاب هى المقياس المفضل حتى الآن للتعرف على مدى التقدم الذى حقته المدرسة في تعليم ابنائها وتربيتهم .

ولذا فلا بد ان يكون الاشراف على التدريس ذا معنى واضح في اذهان القائمين على ادارة المدرسة .

فالاشراف عملية هدفها الاساسى معاونة المعلم ومساعدته ، والأخذ بيده ، لكى يستطيع أن يحقق أقصى ما يمكنه في تحصيل تلاميذه للعلم والخبرة والخلق .

والاشراف ليس فقط مجرد تقييم للمعلم وقياس قدراته ، ولا هو اصطلياد لأغلاطه ، أو دمج لمواطن الضعف فيه ، بقدر ما هو وسيلة تشترك فيها الإدارة والمعلم لتنمية كفاءته في التعليم والتربية داخل وخارج الفصل .

والإشراف على المعلم يكون بالوسائل الآتية :

أولا : زيارات الفصل لتقديم الخبرة والتجربة
لن يتقدهما من المعلمين .

ثانيا : توفير مناخ العمل الآمن والانسانى
والتعاطفى الذى يحمل على التعاون الاختيارى من
المعلم لاداء رسالته وتوفير الوسائل التعليمية
السمعية والبصرية الحديثة فى المدرسة .

ثالثا : اشراك المعلم فى وضع خطط وبرامج
مدرسته وفى متابعة تنفيذها وتقييمها . واشراكه
فى وضع الضوابط والمقاييس لعمليات تقييم الطلاب
وتقييم المعلمين .

رابعا : الاجتماعات الثنائية المتكررة بين المعلم
وموجه المادة وبين الموجه والناظر وبين الناظر
ومدير المدرسة وبين المدير ومجلس الادارة وذلك
فى كل الأحوال التى يتلمس فيها المرعوس حاجة
لمعاونة الرئيس فى اكتساب خبرة أو تصحيح خطأ
أو سد نقص فنى .

خامسا : تقدير جهد المعلم وبسط الحوافز
الأدبية والمادية اثابة للممتازين .

ضرورة وضوح الهدف :

من الضرورى أن يكون للمدرسة خطة واضحة
الاهداف ومحددة . ومن غير الجائز أن نعتبر أن
تلقين الدروس والفراغ من المناهج مع نهاية العام
هو الهدف . لأنها فى الحقيقة وسيلة لهدف أبعد ،
وهو اكساب التلميذ علما وخبرة ومعرفة وتجربة
وسلوكا برفع مستواه من سنة لآخرى على مدى
مراحل تعليمه .

وطرق التقييم لبلوغ الاهداف هو الشغل
الشاغل لخبراء التعليم . وما زال اجتياز
الامتحانات هو المقياس التقليدى والسهل . ولكن
إذا احسن استخدام هذا المقياس وطورت طرقه
واساليه امكن جعله يفى بأغراض التقييم السليم
بعيدا عن عوامل المصادفات أو التحيز أو الحظ .
ومن أحدث التطورات التى أدخلت على الامتحانات
لتحقيق ذلك هى طريقة « الاختيار المتعدد » حيث
يشمل الامتحان عددا كبيرا من الأسئلة ، وإمام
كل سؤال عدة اجابات مقتضبة ، وعلى الطالب
أن يختار منها الجواب الصحيح .

والخلاصة هى معرفة ماذا يعرف الطالب ،
وليس ماذا مالا يعرفه .

* * *

سياسة الأجور في العراق

ناجي البصام

ما يتقاضاه من رواتب أو أجور . ولكن هناك الكثير منا يبالغ في تقدير القيمة التي يعطيها الموظف لما يدفع له ويجعلها الأساس الأول في بقائه في عمله ، وانها ذات علاقة ايجابية بانتاجيته ، وهناك من يغالى اكثر من ذلك ، فيقول انه عن طريق ما يدفع للموظف يمكن تحقيق أى هدف ترغب المنظمة في الوصول اليه . ومع ذلك ، يجب ألا يقلل من أهمية الرواتب والأجور في الأجهزة الحكومية . فبعض اعضاء هؤلاء المرشحين برواتب عالية تنافس ما يدفع في المؤسسات الخاصة فانه من المتوقع أن يفقد القطاع الحكومي الكثير من الكفاءات الراغبة في العمل الحكومي . كما أن استمرار بقاء موظفي الجهاز يعتمد الى حد كبير على ما سيدفعه الجهاز لهم من رواتب ، بالإضافة الى ضمانات العمل وامتيازاته الأخرى . وهذا ما دأب على مساره الجهاز الحكومي في العراق وما اتبعه في سياسته

لأنك أن الراتب أو الأجر الذي يتقاضاه كل فرد في نهاية كل يوم أو شهر يمثل جزءا كبيرا من اهتمامه ، فهو الوسيلة التي تمكنه من سد حاجاته ومتطلبات عيشته . وكثيرا ما يطمع في الزيادة ، لأن متطلبات العيش ومستلزماته تزداد يوما بعد يوم ، ولابد من اشباع الكثير من هذه المتطلبات ، كما أن ارتفاع مستوى المعيشة المتزايد يؤثر في هذه المطالب لتحسين

ناجي البصام

مدرس الادارة العامة في كلية الادارة والاقتصاد
جامعة بغداد

سبق ان نشرنا له عدة بحوث كان آخرها
« معدلات الاداء ودورها في قياس نتائج الاعمال »
نشر في عدد أكتوبر ١٩٧٢ - العدد الثاني -
المجلد السادس .

للدفع وتحديد له للراتب ، كما توضحه الصفحات التالية :

التطور التاريخي لسياسة الرواتب والأجور في العراق :

عندما تسلمت الحكومة العراقية سلطاتها بعد الحرب العالمية الأولى لم يكن هناك قانون ينظم شئون خدمة الموظفين ، بل كان قد صدر بيان يجيز الاستمرار بالقوانين الأجنبية التي كانت سائدة قبل الاستقلال ، ولكن التطبيق الفعلي كان على أساس تهيئة الجو للعراقيين لتسلم الوظائف من الأجانب . ولهذا فقد عانى العراق منذ سنة ١٩٢١ القصور البالغ في العنصر الوطني المؤهل علمياً لشغل وظائف الخدمة المدنية ، ومن ثم انصرفت جهود الإصلاح الإداري نحو توفير العناصر الوطنية المؤهلة علمياً لشغل الوظائف العامة التي ظلت دون تنظيم قانوني حتى ١٩٣١/١٢/٣١ . ولذلك قبل في الوظيفة كل من اقتنعت السلطة في حينه بأنه كفاء ، وروعى جهد الامكان معرفة الشخص المنتقى للوظيفة للقراءة والكتابة او لاحداها على الأقل (١) .

في سنة ١٩٣١ صدر القانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣٠ الذي نفذ في ١/١/١٩٣٢ . وهو أول قانون خدمة وضعت بموجبه القواعد التي تنظم الخدمة ، وفق الظروف التي كانت سائدة آنذاك ، وكان انتقاء الموظف وتعيينه مثلاً يتطلب وفقاً للقانون المذكور حصوله على شهادة ما ، ولكن لم يعين القانون لكل شهادة راتباً معيناً ، وإنما أجاز تعيين حامل نفس الشهادة برواتب مختلفة حسب ظروف الحال وقناعة الدائرة التي يعين فيها .

ومهما يكن فإن هذا القانون يعتبر حدثاً هاماً في تطور ادارة الأفراد في العراق لانه ارسى بعض الأسس التي يتم بموجبها انتقاء الموظفين وشروط تعيينهم وترقيتهم بعد أن بقيت هذه الأمور تخضع للتصرفات الفردية وما تقتضيه السلطة واعتباراتها المختلفة . كما حدد هذا القانون الرواتب بالروبيات

الهندية وفقاً لأصناف ودرجات الوظائف التي يشغلونها . وهذه الأصناف والدرجات هي :

الراتب بالروبيات	الدرجة	الصنف
١٠٠٠	١	الوظائف العالية
٨٠٠	٢	
٦٥٠	٣	الوظائف الوسطى
٥٧٥	٤	
٥٠٠	٥	
٤٢٥	٦	الوظائف الابتدائية
٣٥٠	٧	
٣٠٠	٨	
٢٥٠	٩	
٢٠٠	١٠	
١٦٠	١١	
١٢٠	١٢	
٨٠	١٣	
٥٠	١٤	ملازم موظف

وعندما صدرت العملة الوطنية بدأت تدفع الرواتب بالدينار العراقية بدلاً من الروبيات الهندية .

هذا وقد طرأت على هذه الرواتب بعض التغيرات نتيجة الأزمات الاقتصادية التي اجتاحت العالم آنذاك ، وما ترتب عليها من انخفاض في مستوى المعيشة وما خلفته الحرب العالمية الأولى من انتشار البطالة الى انخفاض في مستوى الأسعار مما حمل الحكومة العراقية وقتذاك على ان تعيد النظر فيها واصدارها قانوناً للميزانية في سنة ١٩٣٨ خفضت بموجبه تلك الرواتب بنسبة ٥٠٪ .

وفي سنة ١٩٣٩ صدر القانون الثاني للخدمة المدنية رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ الذي نفذ في ١٨/١١/١٩٣٩ . وكان يتضمن تنظيمياً جديداً للخدمة المدنية ، حيث وضع بعض القيود على شغل الوظائف العامة كاجراء امتحانات توظيف بواسطة لجان محلية في الوزارات ، وذلك بالنسبة

(١) صبيح كية - مذكرات بعنوان نظام الخدمة العامة في العراق - (مجموعة المحاضرات التي ألقى على طلبه الصف الرابع كلية الادارة العامة اللغاة) ١٩٦٧/١٩٦٨ ص : ٤ ، ٥ ، ٦ .

إن لا يحمل مؤهلا عاليا . واشتراط عدم التعيين في وظيفة حكومية أو إدارية ما لم يكن يحمل الشخص شهادة ابتدائية على الأقل (١) ، وحدد نوعية الشهادة المطلوبة لشغل الوظائف الإدارية المختلفة ، وحدد لكل منها راتبا معيناً أخذاً بنظر الاعتبار تغير الظروف الاقتصادية وارتفاع مستوى المعيشة وإمكانية الدولة آنذاك ، وهذه الشهادات والرواتب هي :

الراتب الاسمي	الشهادة
١١ ديناراً	الشهادة الابتدائية
١٣ ديناراً	الشهادة المتوسطة
١٧ ديناراً	الشهادة الثانوية
٢٧ ديناراً	الشهادة الجامعية
٣٥ ديناراً	شهادة الماجستير
٥٠ ديناراً	شهادة الدكتوراه

ولما ظهرت الحاجة الماسة لتطوير جذرى للجهاز الإدارى بعد ثورة ١٤ تموز (يوليه) سنة ١٩٥٨ فقد عمدت الثورة الى وضع قواعد حديثه للخدمة المدنية فأصدرت القانون ٢٤ لسنة ١٩٦٠ الذى تضمنت بعض تصويحه قواعد جديدة يحدد بموجبها الراتب الاسمى ووفرت بعض الحوافز المالية والاجتماعية التى من بينها زيادة فى الرواتب والتى أصبحت كما هو موضح أدناه (٢) :

الراتب الاسمي	الشهادة
١٢ ديناراً	الشهادة الابتدائية
١٥ ديناراً	الشهادة المتوسطة
١٨ ديناراً	الشهادة الثانوية
٢٨ ديناراً	الشهادة الجامعية
٣٦ ديناراً	شهادة الماجستير
٥٠ ديناراً	شهادة الدكتوراه

وما زال هذا القانون نافذ المفعول حتى الآن رغم التعديلات التى أجريت على بعض نصوصه .

القواعد القانونية لتحديد الراتب الاسمى :

يتم تحديد راتب الموظف المعين لأول مرة فى خدمة الحكومة وفقاً للحد المعين بشهادته الدراسية المقررة بالمادة التاسعة من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ . أى أن تحديد الراتب يتم حسب مستوى الشخص العلمى ووفقاً للدرجات التالية :

الشهادة	الراتب الاسمي
الشهادة الابتدائية	٥ دنائير
الشهادة المتوسطة	٦ دنائير
الشهادة الثانوية	٨ دنائير
الشهادة الجامعية	١٨ ديناراً
شهادة الماجستير	٢١ ديناراً
شهادة الدكتوراه	٣٠ ديناراً

وقد زيدت هذه الرواتب بالتعديل رقم (١) لسنة ١٩٥٢ كما هو أدناه :

الشهادة	الراتب الاسمي
الشهادة الابتدائية	٨ دنائير
الشهادة المتوسطة	١٠ دنائير
الشهادة الثانوية	١٢ ديناراً
الشهادة الجامعية	١٨ ديناراً
شهادة الماجستير	٢٥ ديناراً
شهادة الدكتوراه	٣٥ ديناراً

وفى سنة ١٩٥٦ صدر قانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦ الذى تم تنفيذه بتاريخ ١٢/٦/١٩٥٦ وكان مما يحتويه من بين نصوصه تعديلاً فى تلك الرواتب كما هو مذكور أعلاه :

(١) دكتور حمدين أمين عبد-الهادى — نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة — الطبعة الاولى ، القاهرة ، الفكر العربى ، ١٩٦٦ . ص : ٢٦٧ .
(٢) مجموعة القوانين واللائحة لسنة ١٩٦٠ — بغداد ، وزارة العدل ، ١٩٦١ .

السابقة . (السنة الدراسية تعنى الدراسة الكاملة التى لا تقل عن ستة أشهر متواصلة) .
 فمثلا يعين خريج معهد المدرسين العالى الذين مدة الدراسة فيه سنتان بعد الثانوية براتب ٢٢ ديناراً شهرياً أى ١٨ ديناراً للشهادة الثانوية مضافاً اليه ديناران عن كل سنة دراسية .
 ويعين خريج دار المعلمين الابتدائية التى مدة دراستها سنة واحدة بعد الثانوية براتب ٢٠ ديناراً شهرياً ويعين خريج معهد الصحة العالى الذى مدة دراسته ثلاث سنوات بعد الثانوية براتب ٢٤ ديناراً شهرياً . ويعين خريج معهد الفنون الجميلة الذى مدة الدراسة فيه أربع سنوات بعد المتوسطة براتب ٢٢ ديناراً شهرياً .
 وتعين خريجة مدرسة الفنون المنزلية التى مدة الدراسة فيها خمس سنوات بعد الابتدائية براتب ١٨ ديناراً شهرياً (١) .

ممارسة المهنة :

لقد اجازت الفقرة الأولى من المادة العاشرة من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ تعيين خريج المدارس العالية والمهنية ومن اجتاز الدورات الدراسية الذى مارس المهنة التى تخوله شهادته ممارستها فى الخدمة أو خارجها فى الوظائف التى لها علاقة مهنية براتب أعلى من الراتب المسموح به عند التعيين لأول مرة على الأقل مدة اشتغاله فيها عن المدة القانونية المشترطة للترقية بموافقة مجلس الوزراء أو مجلس الخدمة كل حسب صلاحيته إذا ساعد الملاك (٢) على ذلك : مع احتساب المدة الناقصة عن المدة القانونية المشترطة للترقية لأغراض العلاوات والترقية .

وترتباً على ذلك فإن ممارسة المهنة تعنى قيام الشخص بالأعمال التى تخوله شهادته المهنية أو العالية القيام بها .

١ - خريج الدراسة الابتدائية فى الحد الأدنى للوظائف التى يبدأ راتبها بالدرجة التاسعة البالغ -/١٢ ديناراً شهرياً .

٢ - خريج الدراسة المتوسطة أو الدراسة التى بمستواها فى الحد الأدنى من الدرجة الثامنة براتب -/١٥ ديناراً شهرياً .

٣ - خريج الدراسة الثانوية أو الدراسة الأخرى التى بمستواها فى الحد الأدنى فى الدرجة السابعة براتب -/١٨ ديناراً شهرياً .

٤ - حامل الشهادة الأولية للجامعات والكليات أو ما يعادلها فى الحد الأدنى للدرجة السادسة براتب -/٢٨ ديناراً شهرياً .

٥ - حامل شهادة الماجستير وما يعادلها وشهادة كليات الصيدلة والبيطرة وطب الأسنان أو ما يعادلها والتى دراستها خمس سنوات على الأقل بعد الدراسة الثانوية بالحد الأدنى للدرجة الخامسة براتب -/٣٦ ديناراً شهرياً .

٦ - حامل شهادة كلية الطب العراقية أو أية شهادة جامعية أخرى دراستها ست سنوات أو أكثر بعد الدراسة الثانوية وشهادة الدكتوراه التى يحصل عليها الطالب فى مدة لا تزيد على السنتين بعد الشهادة الأولية للجامعات براتب -/٤١ ديناراً شهرياً .

٧ - حامل شهادة الدكتوراه التى لا يمكن الحصول عليها بأقل من ثلاث سنوات بعد الشهادة الأولية للجامعات فى الحد الأدنى للدرجة الرابعة براتب -/٥٠ ديناراً شهرياً .

٨ - خريج المدارس والمعاهد المهنية ودور المعلمين والمعاهد العالية أو ما يماثلها التى دراستها أكثر من حدود الدراسات المذكورة فى الفقرات أعلاه فى الدرجة المقررة له بعد اضافة دينارين عن كل سنة دراسية دون التقيد بالحدود

(١) صبيح كية - مذكرات بعنوان نظام الخدمة العامة فى العراق . مرجع سابق ص : ٥٧ - ٦٤ .
 (٢) تعرف المادة الثانية فى قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ الملاك بأنه : مجموع الوظائف والدرجات المعينة لها والمصادق عليها بموجب قانون الميزانية أو من قبل وزير المالية .

ولكى تحتسب ممارسة المهنة للاغراض الواردة اعلاه لابد من توافر الشروط التالية :

١ - ان يكون الموظف خريج المدارس العالية او المهنية .

٢ - ان تكون ممارسة المهنة لها علاقة مباشرة بالشهادة العالية او المهنية .

٣ - ان تكون الوظيفة المراد تعيينه فيها ذات علاقة مباشرة بالشهادة العالية او بالمهنة التى مارسها .

٤ - ان يساعد الملاك المصدق على التعيين بالراتب الاعلى المسموح به .

ويبدو ان موضوع ممارسة المهنة لم يكن جديدا فى قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وانما يعود الى اول قانون للخدمة المدنية رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣١ . غير انه لم تكن هناك مقاييس مضبوطة لاحتسابها فى تلك الفترة الى ان صدر القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ الذى جاء بحكم اشترط فيه ان تكون مدة ممارسة المهنة مساوية للمدة المشترطة للترقية الى درجة اعلى كما يمكن احتساب تلك المدة لغرض الحصول على راتب اعلى مع ترك المدة التى تزيد عن ذلك .

بيد ان العمل وفقا لذلك الحكم قد تذبذب من دائرة الى اخرى ومن زمن الى آخر حسب حاجة الدائرة الى خدمات الموظف صاحب المهنة ، ويعزى ذلك الى اختلاف تفسير الدوائر لنص القانون . وقد استمر هذا الحال الى ان صدر قرار من مجلس الانضباط العام (١) سنة ١٩٥١ لزم الدوائر العمل بموجبه باحتساب كامل مدة الممارسة ، وتم تطبيق هذا القرار حتى صدور قانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦ الذى جاء يحكم يجيز بموجبه احتساب مدة ممارسة المهنة لغرض التعيين براتب اعلى والحصول على العلاوات والترقية مهما كانت مدتها ثم جاء بعد ذلك القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ ففسل على

نفس المبدأ الذى جاء به قانون ٥٥ لسنة ١٩٥٦ .
طرق اثبات ممارسة المهنة :

تثبت ممارسة المهنة بكافة الادلة والقرائن التى تقتنع بها الجهة المختصة وهى مجلس الخدمة او وزارة المالية .

ويرى البعض انه لابد لاثبات ممارسة المهنة من وجود ممارسة فعلية . فالحقوى مثلا يجب ان يثبت ممارسته للمهنة بابراز عدد من الدعاوى التى ترافع فيها امام المحاكم . والطبيب يجب ان يظهر عدد المرضى الذين عالجه في عيادته بموجب سجل خاص وهكذا . غير انه استثنيت من ذلك السنة الاولى بعد التخرج فقط على اساس انها فترة تدريبية .

اما وزارة المالية فقد اقرت امر اثبات القرائن والادلة لممارسة المهنة الى الجهة المختصة التى ينتمى اليها صاحبة المهنة كالنقابة او الجمعية ، فان ايدت النقابة او الجمعية ممارسة الشخص للمهنة خلال المدة المطالب بها احتسبت المدة ممارسة مهنة للاغراض التى عينها القانون .

وبموجب رأى وزارة المالية هذا تثبت ممارسة مهنة الحقوى بمجرد ابراز هوية انتمائه لنقابة المحامين وتأييدها ممارسته للمهنة خلال مدة انتمائه لها .

ومن اوجه ممارسة المهنة الدراسة الناجحة للحصول على الشهادة العالية وكذلك التأليف والترجمة والاشتغال فى الصحافة اذ نوافرت فيها الشروط القانونية انسلفة الذكر (٢) .

وممارسة المهنة تحتسب سواء كانت داخل العراق او خارجه . واخيرا فان احتساب الممارسة لغرض تحديد الرواتب هو جوازى كما جاء بنص القانون ، ولم يكن وجوبيا . ولذلك فمن حق الجهة المختصة رفض احتساب هذه الممارسة لاي سبب من الاسباب التى يصفها هذا الرفض .

(١) يؤلف مجلس الانضباط العام من رئيس وأربعة أعضاء ينتخبون من رؤساء الدوائر للنظر فى الاعتراضات المرفوعة ضد القرارات الصادرة من لجان الانضباط .

(٢) قرار مجلس الانضباط العام رقم ٦٦/١٣٦ فى ١١/١١/١٩٦٠

مع قديم الفلسفات في الإدارة العامة

جوانب الفكر الإداري في فلسفة العراقيين القدامى

عبد الفتاح رؤوف الجلالى

(لم تصبح الإدارة علما له أصول ومبادئ ونظريات وفلسفات يتخصص لدراستها والبحث فيها العلماء والدارسون ، شأنها في ذلك شأن باقى العلوم الطبيعية والانسانية ، الا خلال القرن الحالى ، غير أنه في الواقع العملى كان للإدارة وجود قديم قدم الحضارة الانسانية نفسها . فلم نعلم أى مدينة في العالم ، ومنذ أقدم حقب التاريخ البشرى ، الا وكسنت الإدارة الرشيدة ركيزتها الأساسية وسر نجاحها ، وان كانت الإدارة وقتئذ لم يكن لها الوضوح الفكرى والتفصيل العلمى الذى وصلت اليه حاليا ، ولا شك أن البحث في الفلسفات التى قامت عليها المذنبات القديمة يثرى علم الإدارة ، ففيها جذور للإدارة الناجحة التى يطورها الفكر الإدارى الحديث .

وفي هذا المجال يقدم الكاتب في مقاله محاولة علمية لإبراز الفكر الإدارى في مدينة العراق القديمة ، أو ما يطلق عليها مدينة بلاد ما بين النهرين ، وهى من أقدم مدن العالم ، وقد سبق أن نشرت المجلة للكاتب في عدد يوليو ١٩٧٢ محاولة أخرى عن تحليل بعض مظاهر الفلسفة الإدارية الفرعونية تحت عنوان « الالتزام بالواجب عند المصريين القدامى » .

عليها . وحجته في ذلك أن المواطن الصالح ، والإدارى الناجح ، والملك العادل ، وهم العناصر البشرية الثلاثة التى تهتم بتربيتها الدراسات الإدارية ، قد خضعوا لنفس المفاهيم ، وأن الدراسات المطلوبة لاعدادهم حاليا هى نفس الدراسات التى كان مطلوبوا اعطاؤها لمن سبقوهم من الأقدمين ، ثم مازالت العادات التى نرغب أن يتحلوا بها هى نفس العادات التى نرغب الراحلون أن يتحلوا بها ، وهذا كله جميل ويمثل وجهة نظر ، قد يؤيده فيها كثيرون .

ولكن هانتشزن ، حينما أراد أن يحدد نقطة البدء في الدراسة ، أهمل ثقافة الشرق القديم الإدارية أهملها تماما وكاملا . فطالب أن تبدأ

حينما تناول روبرت هانتشزن ، ونعتبرة من من أبرز رواد المدرسة التاريخية الحديثة للإدارة العامة ، أمر دراسة الإدارة العامة للتعرف على فلسفاتها ، طالب ألا تدرس الإدارة العامة الا من خلال الدراسة التاريخية ، لأنها الدراسة الجامعة المسانعة لفهم كله الفلسفات التى تقلبت

عبد الفتاح رؤوف الجلالى

مدير الإدارة العامة للتخطيط والمتابعة

بشركة النصر للدخان والسجائر

سبق أن نشرنا له بحثا تحت عنوان

« الالتزام بالواجب عند المصريين القدامى » .

نشر في عدد يوليو ١٩٧٢ - العدد الاول -

المجلد السادس .

الدراسة من عند المؤرخ الإغريقي هيرودوت الملقب بأبي المؤرخين ، وأن نعقبه بدراسة فلسفة خليفته في المكانة ، المؤرخ اليوناني توسيديس ، ثم نعقبهما بدراسة الفلسفة العملية التي جادلنا بها أفلاطون وأرسطو . ثم نتبعهم بدراسة أفكار فلاسفة الغرب الذين تولوا بعدهم حتى وقتنا الحاضر ، وخاصة علماء المنطق البارزين ، أمثال ولليم جيمس وجون ديوى (١) . ومع تقديرنا الكبير للإنتاج العلمي والفلسفي لمفكرى الغرب ، إلا أنه ظاهر من كتابة هاتشزن أنه قد حصر تفكيره في بناء الثقافة الغربية ، وكأن فلسفة الإدارة العامة ، لم يسهر على انمائها إلا أهل الغرب ، وكأن الشرق لم يكن له فلسفاته وحكامه وأناسه .

وحتى إذا قيل أننا من الممكن أن نتعرف على الشرق من خلال كتابات هيرودوت ، أو غيره من فلاسفة الأغريق ، فإن الرواية لم تعد ترقى في التحقيق العلمي إلى مكانة انتاج الأنثروبولوجيين (٢) ، والأركيولوجيين (٣) ، لهذا فقد سقط أكثر مارواه هيرودوت ، تحت ضغط الكشف الأثرية العديدة ، التي صححت كثيرا من معلوماته . ثم إن هناك آفا من السنين في حضارات الشرق القديم ، يمكن أن تفيد دراسي الإدارة العامة ، ولم تبرز في كتابات هيرودوت ، ولا في كتابات من تلوه من فلاسفة الأغريق (٤) ، ولهذا إذا كانت الدراسة التاريخية مصقنة حقا لعقول دراسي الإدارة العامة ، فلاغنى أن أن يكون البدء من عند تحليل الفلسفات الإدارية ، التي

(١) روبرت هاتشزن (Robert M. Hutchins) عمل في الثلاثينات والاربعينات رئيسا لجامعة شيكاغو ، وهو أحد وجوه رجال التربية الملحوظين في المجتمع الأمريكي الحديث ، ومشهور باتجاهاته البارزة نحو الرغبة في توجيه الدارسين الجامعيين لتوسيع حصيلتهم في الثقافة العامة . وقد ورد رأيه الذي أثرا إليه في بحث له بعنوان «Shall We Train for Public Administration Impossible» ظهر في العدد الأول من مجلة «Public Administration Review» الذي صدر في مارس ١٩٢٨ وهي من مطبوعات

«The Maxwell School of Civilization and Public Affairs, Syracuse University»

(٢) لقد أصبحت الدراسات الأنثروبولوجية عظيمة الفائدة لكثير من العلوم ، وكلمة Anthropology مشتقة من الكلمة الإغريقية Anthro بمعنى إنسان (man) وكلمة Logos التي استقر لها معنى (علم) «Science» فالكلمة في تركيبها تعني «علم الإنسان» . وتبحث الأنثروبولوجيا في موضوع الإنسان من ناحية أصله his behavior وسلوكه his origins وإنتاجه his production ولهذا يقال أينما وجد ويوجد الإنسان فسجد الأنثروبولوجيون «Wherever man lives or had lived anthropologists find things to do» مادة لدراساتهم

«See, Ralph L. Beuls and Harry Hoijer, An Introduction to Anthropology, pp. 1 - 7.»

(٣) علم الأركيولوجيا Archeology يعني دراسة كل ما هو قديم «The study of what is old» وهذا العلم يهتم بدراسة النبو الثقافي للإنسان «The culture development of man» ، وخاصة أساليبه الميدانية في الحياة . ولهذا يقال إن الأركيولوجيين ليسوا إلا جماعة من الأنثروبولوجيين يهتمون بدراسة الإنسان القديم «Archeologists, a group of anthropologists interested in man past»

ولقد أصبح يقال فعلا وبحق أن لكل علم أركيولوجيته الخاصة «Every science has its archeology» ولا مناص لباحثي علم الإدارة العامة أن يبحثوا عن نصيبهم من هذا العلم ، ولا ينتظروا أن يجهد آخرون أنفسهم لتقديموا لهم ما يتسق مع موضوعهم ، إذ يكفي على الأنثروبولوجيين والأركيولوجيين أن يقدموا لهم المادة مشتملة على عديد من المظاهر التي تنفعهم وتنفع غيرهم ، وعليهم هم أن يستخلصوا منها ما يفيدهم ، وما يتفق مع ما أصبح مستقرا في أصول علمهم «الرجع السابق ص ٧ وما بعدها كما يرجع

«David L. Sills (Editor), International Encyclopedia of the Social, Sciences & the word archeology»

(٤) ويقول في ذلك الدكتور عبد المنعم أبو بكر (الشرق القديم) أسطورة مليئة بالأسرار ، أخذ الناس ينسجون حولها أنواعا شتى من الخرافات والتخيلات ، تراكت وترسبت على مر السنين حتى أصبحت علما على بلدانه . وظل الشرق غارقا في ظلام دامس ، لا يعرف الناس عنه إلا ما كتبه عنه ذلك النفر من الأغريق ، الذين خرجوا من بلادهم يتجولون في ربوع الشرق القديم ، يدفعهم إلى ذلك حب الاستطلاع من ناحية ، والبحث عن الأصول الأولى للحضارة الإغريقية من ناحية أخرى . وكل ما كتبه هؤلاء (أمثال هيرودوت وديودور الصقلي ومسترايو) من معلومات ، ملوثة بالأخطاء ، بل والمغالطات التي تسببت نارة من سوء الفهم ، وتارة أخرى عن جهل المصادر التي استقى منها هؤلاء معلوماتهم . ولعل هيرودوت (أب التاريخ) ، هو أحسن مثل يضرب لهذا النوع من المؤرخين ، فقد زار بلدان الشرق القديم حوالي عام ٤٣٠ ق.م ، ودون معلوماته التي حصل عليها ومشاهداته في موضوعه ، من تسعة أجزاء حوت كلها من الأخطاء والمغالطات ، ما يجعلنا اليوم نكاد نرفض أكثر ما ورد في كتابه ، وتقبل بحذر البقية الباقية «حضارة مصر والشرق القديم للسانة الدكتور إبراهيم رزقانة ومحمد أنور شكرى وعبد المنعم أبو بكر وحسن أحمد محمود وعبد المنعم محمد حسنين ص ٢٥٢» .

جاءت بها المدارس الفكرية في بلاد الشرق القديم، حيث ظهرت أقدم مدنيات العالم ، لأن وجود مدنية في بقعة من الأرض ، يتبعه وجود إدارة عامة زاهرة ، ساعدت في خلق هذه المدنية .

ولقد كنا نود من بحاث الإدارة العامة في الغرب وهم أصحاب علم حديث ، ولد بعد أن غزا انتاج الأركيولوجيين والأنثروبولوجيين عقول المفكرين ، ألا ينزلقوا نفس المنزلق الذي انزلقه باحثو العلوم الأخرى في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر ، الذين أهملوا — عن عمد — (١) فلسفات الشرق القديم وأحداثه العلمية ، لأنه إذا كان للأخيرين عذرهم ، لأنهم كانوا ينتظرون نتائج بحوث الأثريين ، فليس للأولين نفس العذر (٢) ، بعد أن زادت حصيلة المعرفة لبلاد الشرق القديم ، وخاصة عن أساليب إدارته للبشر ، مما لا يمكن أن يلتبس معه عذر لباحث يبحث في أصول الفلسفة الإدارية ، لأن مهمته أن يصل إلى لب الحقيقة ، وأن ينبش عنها في أي بقعة من الأرض ، ومع أي حقبة من الزمن . ومن هنا فقد برز في الأيام الأخيرة اتجاهات في العلم الإداري الحديث تعطى عناية كبرى لأهمية نتاج الأنثروبولوجيين والأركيولوجيين ، لما وجده البحاث من إمادة محققة ، في مساعدة هذا النتاج لهم ، وهم يصعدون مدارج المعرفة في عملهم (٣) .

والحقيقة تنطق أن الإدارة العامة — كموضوع — قد محصته الفلسفات المختلفة ، وأفاضت في شرح مقوماته واعتنت به قبل أن يولد له اصطلاح ، لأنه ظاهرة تبذت للفلسفة مع كل علاقة بين مواطن ومواطن ، وبين حاكم ومحكوم ، ولذلك وجدت ظواهره منذ تخاصم قابيل وهابيل على نفع الدنيا ، فكان من الضروري وجود ثالث ، يبرز للمتخاصمين وجه العدل ، ويحضهم على سلوك طريق الخير ، ويصونهم من التشاحن والبغضاء ، ويهيء لهم سبيل الرفاهية، ويحمي العلاقات في المجتمعات البشرية من التدهور ، وهي مهام أولية ، وضعت في قائمة الإدارة العامة حينما صار لموضوعها علم بين العلوم .

على أنه يجب أن نعترف هنا ، بأنه إذا كان الجديد من الفلسفات التي لها علاقة بالإدارة العامة ، قد شغل أكثر علمائها ، فإن قديم الفلسفات — رغم اشارتهم إليه واقتناعهم بأهميته — يحجمون عادة عن اللووج إليه ، ربما خوفا من أن يشغلهم القديم عن الجديد ، وربما خوفا من أن يتوهوا في متاهاته ، خصوصا والآراء فيه تختلف وتحتدم ، والدراسات فيه تكثر وتزايد ، وربما لسبب آخر ، والأسباب

(١) كتب شارل بريستد ابن المؤرخ العظيم جيمس هنري بريستد «James Henry Breasted» ، أن والده حينما قرأ الكتب التي ألفها علماء الغرب لتتيف الطلبة بتاريخ الشرق القديم ، هاله أن هذه الكتب ماعدا اثنين أو ثلاثة، كادت تهمل الشرق أهبالا تاما ، وكأن الفصل كله يرجع إلى اليونان والرومان ، وأن الكتب التي وجدها تشير إلى الشرق ، كانت كتابات مؤلفيها منه قليلة ، وفيها الكثير من الغموض ، بل والاختفاء الصارخة وحينما كتب بريستد مذكراته اليومية في ذلك التاريخ عن مؤرخ حضارات اليونان والرومان قال : « أنهم يريدون قتل حضارة الشرق عمدا ، لأنهم يريدون إخفاء الحقيقة » يرجع إلى تقديم العالم المصري الأثرى الدكتور أحمد نخسى لكتاب « تاريخ الحضارات الشرقية » وهو ترجمة للنصوص الثمانية الأولى من كتاب بريستد « انتشار الحضارة » «The Conquest of Civilization» (١) يقول برتراند راسل عن المادة العلمية ، التي أصبحت مهياة اليوم في يد العلماء والفلاسفة من الزمن القديم ، والتي لم تكن كذلك لدى علماء الأمام هذا القول « Archeology, during the present century, has given us much more knowledge than was pos-sessed by our grandfathers » «Bertrand Russell, History of Western Philosophy».

(٢) وبالنسبة للإدارة العامة ، بدأ علماءها يوجهون النظر إلى ضرورة الاستفادة من هذه الدراسات ، فمثلا نجد دوايت والدو عالم الإدارة العامة الأمريكي يذكر دراسي الإدارة العامة ، بأنهم سوف يحصلون على استفادة حقيقية، إذا طالعوا بعض مؤلفات الأنثروبولوجيين المعنيين بالدراسات السلوكية ، ويشير عليهم بضرورة الاستفادة مثلا من كتابات ليون فستنجر Leon Festinger الخاصة بدراسة الانتشاع أصلها وانتشارها ، « A Study of a Rumour : Its origin and Spread » وكذلك بلغت نظرم إلى كتاب رونالد ليبيت Ronald Lipitt عن ديناميكيات القوى «The Dynamics of Power» وكتاب لايتون A. H. Leighton عن قيادة الرجال «The Governing of Men» وهو كتاب مستمد من الخبرة المستخلصة عن قيادة البابائين لبعض معسكراتهم ، وغير ذلك من المؤلفات التي يمكن الرجوع إليها — إلى هامش ه ص ٥٧ ، ٥٨ من كتاب «Dwight Waldo, The Study of Public Administration»

عديدة ، ولهذا يحتاج الباحث في قديم الفلسفات الادارية الى التدقيق الذى يشغل وقته ، ويملك عليه نفسه ، ويعيش معه زمنه . من هنا فكل باحث عن الظواهر الادارية في مدارس الفكر القديم ، عليه أن يمشى بحذر ، حتى لا نفوس قدمه وهو يعبر ، فلا يتمكن من القفز الى الجديد الذى يبهر . ولا مناص لأهل الادارة العامة ، من أن يسلكوا هذا المعبر ، مهما تغاضوا عنه ، فكل أناس مطالبون بأن يحملوا عبثهم أولا ، ولا يحملوه لغيرهم ، ويكفى أن أهل التاريخ قد ضاقوا بما حملوا ، فقام بجوارهم من بحث كل علم مؤرخين ، يؤرخون لتخصصهم ولا ينكرون فضلهم ، وغاية الأمر أنهم لشواهد علمهم أكثر التصاقا ، وفي استنباط ما يخصهم أشد انهماكا . ورحم الله أبى حسن الماوردى حينما قال « ان للعلوم أوائل تؤدي الى أواخرها ، ومداخل تفضي الى حقائقها فليبتدئ طالب العلم بأوائلها لينتهي الى أواخرها ، وبمداخلها ليفضي الى حقائقها ، ولا يطلب الآخر قبل الأول ، ولا الحقيقة قبل المدخل . فلا يدرك الآخر ولا يعرف الحقيقة ، لأن البناء على غير أس لا يبنى ، والتمد من غير غرس لا يجنى (١) .

وقد تناولنا في بحثنا الذى نشر في العدد السابق تحت نفس العنوان « وقفة مع قديم الفلسفات في الادارة العامة » بعض مظاهر الفلسفة الادارية الفرعونية وذلك من وجهة « الالتزام بالواجب عند المصريين القدامى » . وقلنا ان لنا في الشرق فلسفات ومعارف بالنسبة للادارة العامة ، التى أصبحت الموضوع الرئيسى في حياة الأمم واننا في أبحاث متتالية سوف نتناول هذه النواحي .

وفي هذا البحث سنقوم بتحليل « جوانب الفكر الادارى » في فلسفة العراقيين القدامى ، حيث تعتبر مع المدرسة الفرعونية القديمة متممة كانت لهم مدرسة ادارية ملحوظة هي في نظرنا للثقافة الادارية التى بدت مبكرة في أرض الشرق الأدنى ، ولسوف يكون مرورنا السريع على هذه الفلسفة ، بالقدر الذى يمكن أن يكشف لنا فيه البحث ، عن قيمة دورها في تزويد ثقافة الادارة العامة بزايد حقيقى ، ساعد على نضج رسالتها .

وحيثما نتكلم عن العراقيين القدامى يقفز الى الذهن كلمة لاتينية هي كلمة «Mesopotamia» وهى كلمة يونانية الاصل كانت مكونة من مقطعين «Mesopotamia» ، وتعنى البلاد التى بين الانهار « between the rivers » . وقد أطلقها اليونانيون القدامى لتشير الى البلاد التى بهرتهم بمدينتها ، والتى كانت تقع بين نهري دجلة والفرات ، ثم استخدمها محدثو الجغرافيين ، لتشير الى منطقة بلاد ما بين النهرين كلها ، التى تحد من أعلى بجبال أرمينيا ، ومن أسفل بالخليج الفارسى (٢) . وحيثما ترجمت الكلمة اللاتينية الاصل الى العربية صارت تعنى بلاد ما بين النهرين « العراق القديمة » ، والتى يفضل الباحث العرب أحيانا أن يطلقوا عليها « بلاد الرافدين » .

ومن النادر أن يتكلم مؤرخو العلوم عن مدنية بلاد ما بين النهرين منفردة ، فلا بد أن يجمعوا معها عند الحديث مدنية مصر الفرعونية ، باعتبار المدينتين هما أقدم مدنيات العالم ، اللتين غذتا جيرانهما بالكثير من أصول المعرفة ، واللتين تمتد جذورهما الى أكثر من خمسة آلاف سنة (٣) ، وكثيرا ما انشغل علماء التاريخ بمحاولة الكشف عن أى المدينتين كانت أسبق من الأخرى ، وإيهما غذت

(١) هو أبو الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى الشهير بالماوردى ، من فقهاء الشافعية ، وقد ولد في البصرة وتولى منصب القضاء في بغداد ، وتوفى عام ٤٥٠ هـ الموافق (١٠٥٨ م) وجاء قوله هذا في كتابه «أدب الدنيا والدين» ص ٣٢ .

(٢) يرجع الى William C. Morey and Irwin N. Countryman, Morey's Ancient People, p. 20.

(٣) وفي ترميز فضل المدينتين المصرية والعراقية القديمة يقول برتراند راسل « Much of what makes civilization had already existed from thousands of years in Egypt and Mesopotamia, and had spread to neighbouring countries » Bertrand Russell, History of Western Philosophy, p. 21»

الأخرى بالمعرفة، وتعصب للأولى أناس، وتعصب للثانية أناس، وانتهى أغلبهم إلى أن لكل مخنية خصائصها، وأن كلا منهما نبعت مستقلة في بيئتها عن الأخرى (١)، وأن ذلك قد تم في زمن متقارب، وأن كليهما اهتدت إلى الكتابة في وقت مبكر، فساعد ذلك أهلها على تدوين أفكارهم، وتنظيم وترتيب نشاطهم الاجتماعي والسياسي والإداري، واستخدم المصريون في الغالب عند الكتابة أوراق البردي، التي اهتموا لصناعتها، واستخدم أهل العراق في الغالب الواح الطين، الذي تكثر مادته في أراضيهم، فكانوا يكتبون عليها بألة حادة تشبه المسمار، ولذلك عرف خطهم بالخط المسماري. ولقد ساعد على حفظ الواح العراقيين، أنهم كانوا يتركونها بعد الكتابة في الشمس لتجف، أو يحرقونها في الأفران لتجهد، وتصبح الواح من الفخار يسهل حفظها، وكانوا يعطون لكل لوح رقما خاصا فسمى اللوح بالرقم، ومن هذه الألواح وصلت أغلب المعرفة التي يمكن من تحليل محتوياتها استخلاص جوانب الفكر الإداري في فلسفة بلاد النهرين (٢). ولا بد لنا أن نقول هنا، أنه مازالت في متاحف الأمريكية والأوربية آلاف من هذه الألواح، لم تحلل معلوماتها بعد، وكل يوم يعلن فيه عن جديد فيها، سيزداد الباحثون في ثقافة العراقيين القدامى معرفة على معرفة بتراثهم العلمي، وسيهتدون أكثر من سابقهم، بأثر هذا التراث على الفكر العالمي المتدين.

ويعتبر تنظيم الواح الطين في دور السجلات والمحفوظات، التي خلدها أهل بلاد ما بين النهرين، سبقا في الوعي الإداري، فقد كانوا

يحفظون هذه الألواح بطريقة منظمة، بحيث يمكن أن نقول أن دراسة وسائل الحفظ بها، تبرز لنا الأسس الأولى الذي بنى عليه تنظيم الارشيف فيما بعد، ولهذا يقال أن المصريين، إذا كانوا قد اخترعوا الكتاب الذي كان يحتوى على عدة صفحات من ورق البردي، فإن العراقيين قد اخترعوا دور السجلات والمحفوظات (٣).

وشيء آخر سبق فيه أهل بلاد ما بين النهرين العالم كله من ناحية الثقافة الإدارية، هو استخدامهم للتوقيعات التي كانت تتضمن الاقرار بصحة البيانات التي تحتويها الأرقام (الألواح) ولما شاعت الكتابة وقع كاتب اللوح بتوقيعه أسفل اللوح، وإذا كان البيان الذي يسجله يحتاج إلى أكثر من لوح، وقع في أسفل الصحيفة الأولى بتوقيعه، مع الإشارة بأن للبيان بقية، وعادة كانوا يكتبون في اللوح المنتهى مطلع السطر الأول من اللوح التالي، أما اللوح الجديد الحاوي لفكلمة البيان، فكانوا يشيرون فيه إلى أن بياناته مكلمة لبيانات اللوح الأول، وأن دل هذا على شيء فأنما يدل على أن أهل العراق القديم، قد رتبوا منطقهم الإداري قبل أن يرتب غيرهم هذا المنطق (٤).

ولا نخال، ونحن نبحث في جوانب الفكر الإداري عند العراقيين القدامى، أننا بقادرين أن نتجاوز عن التقسيم التقليدي لمدينتهم، الذي اتبعه المؤرخون وأخذ به علماء تاريخ العلم، وهو أن مدينتهم القديمة قد مرت بعصور ثلاثة زاهرة، وهي عصر السومريين «The Sumerians»

(١) يرجع إلى بحث الدكتور أحمد فخري في «المجلة التاريخية المصرية» - المجلد الثالث - عدد أكتوبر ١٩٥٠ وعنوانه «الاتجاهات الحديثة في المباحث التاريخية والآثار الخاصة بالشرق القديم».

(٢) يرجع في ذلك إلى كتاب الأستاذ إدوارد شيرا «Edward Chiera» الذي تناول موضوع الكتابة في بلاد ما بين النهرين في كتابه «لقد كتبوا على الطين» «They wrote on clay» والذي نشره الأستاذ جورج كامرون «George Cameron» وطبعته جامعة شيكاغو.

(٣) George Sarton, A History of Science, Volume I.

(٤) ولقد ساعد هذا القحط الإداري علماء الآثار على أن يتقبعوا النص الواحد، الذي كتب في أكثر من لوح في عدة متاحف، إذ كثيرا ما كانوا يجدون جزءا من النص مكتوبا على لوح في متاحف أمريكا، بينما الجزء الآخر على الواح متفرقة في متاحف أوروبا «يرجع إلى Edward Chiera, They Wrote On Clay»

وعصر البابليين «The Babylonians» وعصر
الاشوريين «The Assyrians» (١) .

أما السومريون الذين استوطنوا بلاد «سومر»
التي كان موقعها الجغرافي بين النهرين على
مسافة قريبة من الخليج الفارسي ، فإنه يغلب
عليهم أنهم لم يكونوا من القوم الساميين ، بعكس
البابليين والاشوريين الذين ثبت لهم أصلهم
السامي ، ويرجع المؤرخون مدنية السومريين الى
عام ٣٠٠٠ ق.م ، ولكن مدنيهم كانت بلا شك قد
حققت تقدما في الحكم قبل هذا التاريخ ، فهم بحق
أول من أسسوا حكم المدينة الدولة ، التي اشتهر
بها الاغريق بعد ذلك بكلمة (Polis) ذلك ان
المدن السومرية الشهيرة ، التي نكرتها الآثار
الكثيرة لبلاد ما بين النهرين ، أمثال « كيش »
و « السوركاء » و « نمر » و « لارسه »
و « أريدوا » و « لجش » و « أوما » و « تلو »
كانت لها نظم من الحكم متقدمة ، ثم اطلال مدينة
« أور » ، إحدى مدنيهم التي قيل انها مسقط رأس
سيدنا ابراهيم ، قد كشفت الكثير عن نظم الحكم
والادارة لاحقاب متتالية لها . على أن من
الثابت أن تاريخ السومريين بدأ يكون واضحا
ومرتبا ، منذ حكم ملكهم شروكين (سرجون ٢٦٣٧-
٢٥٨٢ ق.م) (٢) ، حينما أغار مع قومه الساميين
آتين للمدن السومرية من أعلى الشمال ، حيث
أقام مدينة « أكاد » أحد أعماله الشهيرة ،
والتي منها أغار على المدن السومرية فأمكنه
أن يخضعها لامرته وتكونت دولة موحدة من
المدن الواقعة بين نهري دجلة والفرات ، عرفت
لزمان طويل بدولة « سومر وأكاد » ، وبهذا
الاسم سمي ملكهم .

ولا نحب أن نمر على الملك الأكدي مؤسس
وحدة سومر وأكاد ، دون أن نذكر ، أنه ربما كان
أول حكام العالم ، الذين برهنوا على أن الادارة

تظهر في كثير من الاحيان على أنها ملكة وفن ، لا
تحتاج لأكثر من موهبة وجسارة واقدام ، وقد
يهيها الله للخادم ولا يهبها للسيد ، وانه ويل
للسيد المتلاف من خادم نكي متحفز ، فكثيرا
ما ينقلب عليه فيصبح السيد في طي النسيان ،
بينما يستولى الخادم على مقاليد الأمور . ولعل
هذا واضح بالنسبة للملك سرجون الأكدي من
الأثر الذي خلفه ، وتحدث فيه عن نفسه ، اذيقول
(حفلت بي أمي الوضيعة الشأن « يقال انها
كانت من أحط طبقات الشعب » وأخرجتني الى
العالم سرا « فلقد كان مجهول الام » ثم وضعتني
في قارب من الغاب ، وأغلقت على بابي بالقار ،
ثم نجاني عامل تمكنت بواسطته أن أصبح ساقيا
للملك (كش) ، الذي أعجب بي ، وقريني اليه ،
وما لبثت أن أصبحت السيد في القصر ، وزاد
نفوذي وقوى سلطاني ، ورأيت من واجبي أن
اتسلم مقاليد الأمور فتخلصت من ملك (كش) ،
ونجست الى العرش ، وأصبحت الملك صاحب
السلطان العالي) (٣) .

ولقد كان أهم ما لفت نظر علماء الادارة
العامة في مدنية السومريين معبدهم الديني ،
الذي كان بمثابة مركز الاشعاع الفكري الإداري
عندهم ، وهذا ملاحظه والدو حينما قرأ كتاب
تشيلد ، الذي وضعه بعنوان « ماذا حدث في
التاريخ » فقد راعه ادارة هذا المعبد ، وشد
انتباهه الى أن هؤلاء القوم كانوا ذوي ابداع
ملحوظ في أساليبهم الادارية ، وأنهم كانوا يسعون
دائما للأسلوب الأفضل في الادارة . كما لاحظ
أن هذه المعابد التي كان يديرها الكهنة ، لم تكن
أماكن لعبادة الآلهة فحسب ، فلقد كانت تحتوى
على مخازن للقرايين التي كانت تقدم للآلهة ،
وهي ذات أنواع متعددة ، كما كان يتم من خلالها
الإشراف على الأنشطة الهامة في دويلة المدينة ،
كتلك الخاصة برى الحقول وزراعتها ، وحصد

(١) F. Sherwood Taylor, Science Past and Present p. 5.

(٢) هذا هو التاريخ الذي أورده له جورج سارتون .

(٣) ورد هذا النص مترجما للعربية في كتاب « حضارة مصر والشرق القديم » ص ١٨٧ .

السومريين ، وذلك تقرباً منهم ، واستدرازا لعطفهم ، حتى يمنحهم الخير ، ويبعدوا عنهم قوى الشر .

وكان يقيم في المعبد حاكم المدينة ، باعتباره وكيل الهيا ، ونائباً عنه في إدارة البشر ، وباعتباره أيضاً كبير الكهان الذي يدير أمور الآلهة ، كما كان يقيم فيه الكهان الذين كانوا يمثلون الطبقة الأرستقراطية بين الناس حيث كانوا قمة الهيئة الوظيفية الحكومية .

ولقد كان يشير المعبد السومري في ثرائه وعزته — على وجه العموم — الى قوة الحكومة ، وقدرتها على حفظ الأمن ، ومقدرتها على رعاية أهل المدينة ، فإذا افتقرت موارده وهان على الناس أهله ، دل ذلك أيضاً على ضعف الحكومة ، وعدم قدرتها على الاحتفاظ باستقلال دولة المدينة . ولهذا كان هناك تركيز على أن يسان المعبد من هجمات المغييرين ، لأن سقوطه في يدهم ، كان يعنى سقوط حكومة المدينة ، وضياع استقلالها . ولذلك كان يبنى المعبد في وسط المدينة ، ويحاط بالأسوار الضخمة التي تفصله عن باقى اجزائها . وكان يعلوه برج ، هو الذى أطلق عليه علماء الآثار كلمة (زاقورة) (٢) . وعمد السومريون الى أن يبنوا البرج من ثلاث طبقات ، زينت الى سبع في عهد الآشوريين ، وكان يصعد الى كل منها بسلاسل تتصاعد ببناء البرج مائلاً الى الداخل ، بحيث يتخيله الرائي في ميله ، وكأنه يشبه الهرم ، أو على رأى السومريين يشبه في علوه الجبل ، حيث كانوا يسمونه (بيت الجبال) (٣) ، وفي تعليل لماذا صمم المهندس السومري الزاقورة على هذا الشكل ، يقال ان الانسان السومري عادة كان يتخيل وهو يصعد البرج ، أنه يقترب في علوه الى اله السماء آن (Ann) الذى

المزروعات وشق الترع وتطهيرها . كما لاحظ والدو من قراءته لتاريخ السومريين ، أن هذه المعابد كانت تعج بعدد من المهن الصناعية ، كصناعة النسيج وحفر المعادن والصياغة ، كما كان يستخدم في هذه المعابد ، أساليب القيد الكتابي والمحاسبى وطرائق القياس والرياضيات التى نبغ فيها السومريون ، ابتغاء تحقيق الرقابة الفعالة على سير الأعمال ، ولضمان استمرار الإدارة الحسنة ، وحتى تكون الآلهة — حسب اعتقادات السومريين — على يقين من أن كل شيء تم بترتيب جيد ، وفي نظام مرتب ، وهذا كله أكد لوالدو أن السومريين قد زاولوا في الواقع فن الإدارة ، كالحسن المتزاول ، وأن تحليل النشاط الإدارى للمعابد في الدول السومرية ، يمكن أن يؤكد لنا العلاقة الوطيدة القائمة منذ القدم بين علوم الاجتماع النظرية التى منها علم الإدارة العامة ، وعلوم الطبيعة الحية وغير الحية . ويبرز لنا والدو نقطة هامة في ختام حديثه عن إدارة المعبد السومري ، وهى أن تاريخ الإدارة العامة مازال غير مكتوب ، وأن كانت خطوطه العريضة في مدنية الغرب أصبحت واضحة (١) .

«The history of administration as such, remains for the most part unwritten, though in Western civilization its main outlines are clear».

وهذا المعبد الذى أذهل الإداريين ، والذى ظل مصدر الإلهام في فلسفة العراقيين القدامى ، كان هو في الواقع المقر الرسمى للحكومة ، وظل كذلك على طول عصور بلاد ما بين النهرين ، وكان يعتبر مقر الآلهة ، وتقام داخله الصلوات لهم ، وتشد فيه التراتيل لأجلهم ، ويتوجه الناس اليه عراة الا فيما يستر عوراتهم ، حفاة اظهارا لتقديسهم لأرضه ، وذلك ليقدموا القرابين فيه لاله المدينة ولغيره من الآلهة التى كثر عددها عند

(١) «Waldo, The Study of Public Administration, p. 15; and See also in V. Gordon Child's book «What Happened in History», the chapter of the Urban Revolution in Mesopotamia.

(٢) يقرأ على سبيل المثال عن زاقوره «أور» في كتاب

Sir, Leonard Wooley, Us Excavations Vol. 5, The Ziggurat and its Surroundings
James Henry Breasted, The Conquest of Civilization

(٣)

كان له مكانة عليا في عقيدة السومريين الدينية، وبذلك يمكن أن يحويه قريه اليه من عوامل الدهر وغدرات الزمن(٢) .

والحقيقة أن الكلام عن الآلهة السومريين ، يجب أن يكون جنباً الى جنب مع الكلام عن فلسفة الإدارة عندهم ، لأن الإدارة عندهم كانت — بكل ما تعنى كلمة تيوقراطية (دينية) من معنى — إدارة تيوقراطية . وإذا كانت الإدارة التيوقراطية هي الطابع الغالب للإدارة العامة في جميع المدن القديمة ، إلا أن البحث في العقائد الدينية لبلاد ما بين النهرين ، يمكن أن يتضح لنا منه الكثرة الغالبة للآلهة الذين دان العراقيون القدامى لهم ، والذين اعتقدوا أنها السبب في ازدهار أى نوع من أنواع النشاط ، سواء كان نشاطاً سياسياً أو إدارياً أو اجتماعياً أو علمياً ، كما حملوها سر انهيار أى نشاط منها أو عدم تحقيقه لأهدافه ، ولعل في هذا كان يكمن السبب الرئيسى في تقديسهم لمعبد المدينة ، وللنشاط العام الذى يؤديه ، ولعل هذا هو أيضا الذى صبغ مدينة بلاد ما بين النهرين في كل عهودها بالطابع السومري ، فظلت كما يقول سبارتون سومرية الطابع على طول مراحل تطورها(٣) .

ولم يترك السومريون ظاهرة من ظواهر الطبيعة لم يحددوا لها الها(٤) ، كما لم يتركوا مدينة لم يحددوا لها الها ، وكذلك كان الحال مع

كل قرية ، وكل جماعة ، بل ولكل أسرة كان لها اله بل لكل فرد كان له اله معين يرتبط به ، ويعمل على ارضائه بتقديم القرابين له في معبد المدينة ، حتى قيل أن باحثاً أراد أن يحصى عدد الآلهة السومرية ، فوجدهم نيفا وخمسة وستين ألف اله(٥) .

وكثرة الآلهة عند العراقيين القدامى دليل أيضا من أدلة وعيهم الإدارى المبكر ، فقد كانوا أول أناس فكروا بجد في تحليل سر الحياة . كانوا يبحثون عن الأسباب التى من أجلها جاء الإنسان الى الدنيا وعن أصل خلقه . كانوا يسألون أنفسهم دائماً : لماذا جاعوا ؟ وإلى أين يتجهون ؟ ومن الذى يسيرهم ؟ وأى قوى تؤثر في حياتهم ؟ وقادهم البحث في أصل نشأة الدنيا الى أن يقدموا لنا تاريخهم الميثولوجى الإدارى الطويل ، الذى صاغوه في ذلك الأثر ، الذى يرجع علماء الآثار تاريخه الى عام ٢٠٠٠ ق. م ، والذى تحدث فيه السومريون عن تاريخهم الطويل في الحكم والسياسة والإدارة ، كما تحدثوا فيه عن طوفان أغرق بلادهم ، ويرجح المؤرخون أنه طوفان نوح ، وفكروا في هذا الأثر ، أنه قبل هذا الطوفان ، كان لهم ملوك توارثوا الحكم واحدا بعد الآخر ، وحكم كل منهم لبضعة آلاف من السنين ، ثم يتحدث الأثر بعد ذلك عن الملوك الذين أعقبوا الطوفان ، ويفيض في الحديث عنهم (٥) .

(١) دكتور رشيد الناصورى ، « المدخل في التطور التاريخى للفكر الدينى » ، ص ٧ .
(٢) ويقارنها سبارتون بالدنية الغربية التى ظلت (أغريقية - لاتينية) في طابعها حتى اليوم ، وبالدنية اليابانية التى ظلت صينية في طابعها حتى اليوم .
(٣) ونلاحظ في عقيدة السومريين الدينية أنهم آمنوا بالسماء فرمزوا اليها بالاله آن Ann كما فكرنا ووجدوا في الهواء والجو قوة فعالة في حياتهم ، فعبروا عنها بالاله أنليل (Enlil) ، الذى نجح عندهم في الاستحواذ على السيادة بين الآلهة ، بما احتواه بين يديه من الصفة الخيرة الهادفة لخدمة الإنسان السومري في جميع أطوار حياته ، وخاصة ما كان منها ملتصقا بالزراعة ، وكذلك الصفة الشريرة ، وذلك عندما يتقلب حاله ، فيصبح الهواء لا أكثر من زوابع وعواصف تقتك بالحرث والنسل ، ثم رمزوا للماء والأرض والعالم السفلى بالاله أنكى (Enki) ورمزوا للأمومة والاحتجاب بالاله ننحرمساج «Ninhursag» ورمزوا للقمر بالاله نان (Nanna) ، وللشمس بالاله اوتو «Uto» ، والحب بالالهة أننا «Manna» ، التى سميت في العقائد السامية بعد ذلك بالالهة مثل «Ishtar» وعموما يرجع الى هذه الآلهة في كتاب « المدخل في التطور التاريخى للفكر الدينى » ، ص ٥٦ وما بعدها .

(٤) « حضارة مصر والشرق القديم » ص ٢١١
(٥) Georg Sarton, A History of Science Vol. I.

الطوفان وهم ظالمون ، فأنجيناه وأصحاب السفينة ، وجعلناها آية للصلحين » ثم تأتي سيرة نوح كثيرا في آيات القرآن الكريم (٣) .

وعلى قدر ما في قول السومريين في أن طول المدة التي كان يعيشها حكامهم قد ثبتت صحته ، بحليل أن القرآن الكريم يذكر أن نوحا ظل ٩٥٠ عاما (ألف سنة إلا خمسين) بين قومه ، إلا أن المشكوك فيه أن هناك حكما للسومريين ، حكموا مدتهم قبل الطوفان ، لآلاف السنين كما ذكرت مخططاتهم . إذ أن هذا لا يتفق وما رواه بن كثير في قصص الأنبياء ، بأن مولد نوح كان بعد آدم بمائة وست وعشرين سنة (٤) . وعموما فإن ما يمكن أن نستخلصه من هذا بالنسبة لجوانب الفكر الإداري في فلسفة العراقيين ، أن بلادهم كانت أولى البلاد التي انصاعت لحكم الملوك منذ بدء الخليقة . ويعنى ذلك ، أن الإدارة العامة قد برز نشاطها في أرض العراق ، قبل أى بقعة في العالم ، لأن نوح الذى تدور حول سيرته وقصته الطوفان ، ينحدر من صلبه أجناس العالم كلها ، إذ تنسب جميعها — كما ذكرت التوراة — إلى أى من أبنائه (سام وحام ويافت) . وعلى ضوء هذ التقسيم للأجناس ، سار علماء اللغة في تقسيم اللغات إلى مجموعات متقاربة في اللفظ والقواعد والتركيب ، اعتمادا على نفس تقسيم الأجناس (٥) . ولهذا فإذا أراد باحث للإدارة العامة أن يبدأ بدراسة أصولها الأولى ، فلا غنى له من البدء من عند تقسيم الأجناس ، أو من عند تنوع اللغات ، لأن تجمع الأجناس هو الذى قاد إلى قيام الحكومات ، كما أن أى نشاط إداري لا يمكن أن

وتنبئنا أساطير السومريين بأن الطوفان الذى يتحدثون عنه قد تم بناء على قرار من الجمعية العمومية للآلهة ، فقد كانوا يتصورون أن الآلهة تجتمع على مثل هذه الهيئة للبت في المسائل الخطيرة ، ولقد أريد من وراء إصدار مثل هذا القرار افناء البشرية كلها ، لأن العالم في نظرهم كان خيرا عند نشأته ثم انحدر ، وأنه أخذ يتدهور من سييء إلى أسوأ . وتستطرد أسطورة الطوفان ، فتذكر أن قرار مجمع الآلهة لم يكن بالإجماع منهم ، وأنه كان يوجد ملك صالح يدعى زيوسدرا (Ziusudra) علم بهذا القرار الخطير ، فاذا به يعمد إلى بناء سفينة كبيرة ، أنقذته هو ومن معه من الغرق (١) .

وعموما فإن دراسة ظروف هذا الطوفان ومسبباته ، يجب أن تأخذ حقها في الدراسة الإدارية ، إذ تبرز نهاية مجتمع بشرى كان قد فسد في إدارته ، ولا رجاء في إصلاحه ، وإقامة مجتمع بشرى جديد مبنى من الصفاة ، المأمول منهم حسن الإدارة .

ولقد ثبت أمر الطوفان في الكتب السماوية ، فجاء نكره في التوراة « ولما كان نوح بن ست مائة سنة صار طوفان الماء على الأرض » (٢) ، ثم تؤكد التوراة بعد ذلك أن الطوفان ظل أربعين يوما على الأرض ، ثم يتحدث كثيرا في مواقع متفرقة .

ولا يفوتنا أن هذا الطوفان قد ثبت أمره في القرآن الكريم ، « ولقد أرسلنا نوحا إلى قومه فلبث فيهم ألف سنة إلا خمسين عاما ، فأخذهم

(١) دكتور رشيد الناضوري « المخل في التطور التاريخي للفكر الدينى » ، ص ٨٨ وما بعدها .

(٢) سفر التكوين « الأصحاح السابع » .

(٣) أن الآيات القرآنية التى تحدثت عن نوح كثيرة ، وهى تجمع على أن قوم نوح كانوا قوما فاسقين ، وأن نوح أرسل لقومه نبيا ، يهديهم إلى الطهر وعبادة الله الذى لا اله غيره ، ويحذرهم من عذاب يوم عظيم ولكنهم كذبوه ، فاصطفى الله من ذرية آدم من حملهم نوح معه في السفينة ، وأغرق باقى القوم الظالمين ، الذين لم يستسلموا لنصح نوح عليه السلام « يرجع إلى سورة الاعراف ، وسورة هود ، وسورة المؤمنون ، وسورة الفرقان وسورة الذاريات ، وسورة الحديد » .

(٤) قصص الأنبياء للإمام ابن الفداء إسماعيل محمد بن كثير تحقيق الأستاذ مصطفى عبد الواحد — الجزء الأول ص ٧٥ وما بعدها .

(٥) دكتور عونى عبد الرؤوف ، « قواعد اللغة السامية » ، ص ٣ وما بعده .

يبرز بلا لغة يتفاهم بها الذين يديرون والذين يدارون . وصفوة القول ، ان الباحث الادارى سوف يلمس كلما تعمق في بحث تراث السومريين ، ان يتبعوع الادارة العامة ، قد انبثق بالفعل من عند العراقيين القدامى .

واذا تركنا السومريين حيث رووا منطقة بابل القديمة بفكرهم الناضج وخيالهم الواسع ، وهى المنطقة التى أطلق عليها التوراة اسم « سهل شنعار » ، قبل ان تقفز مدينة بابل الى قمة المجد الادارى والسياسى ، وقبل ان يعلو صوتها على صوت « أور » و « ولكش » و « سومر » و « أكاد » وغيرها من الدويلات السومرية ، وسوف تطالعنا مدرسة حمورابى الادارية ، التى يمكن ان نسميها ، دون محاباة لأرض العروبة وأوطانها ، المدرسة الادارية الاولى فى عالم الاصلاح الادارى ، واذا قيل ان للاصلاح الادارى رسلا ، فلعل حمورابى بين كل ملوك العالم القديم ، كان الرسول الاول للاصلاح الادارى فى العالم .

والحقيقة ان جوانب الفكر الادارى فى فلسفة حمورابى ، لم تأخذ وضعها فى العلم الحديث الا من قريب ، ذلك ان قبل عام ١٩٠١ كان المنقبون عن مدينة بلاد ما بين النهرين ، منهمكين فى دراسة الآثار الاشورية ، لأنها هى أول ما كشفت عن نفسها للمنقبين ، فكانت ثقافة العراقيين القدامى تعنى عند علماء التاريخ والآثار جوانب الفكر

الاشورى ، ولهذا اطلقوا على الباحثين فى حضارة بلاد ما بين النهرين اسم « الاشوريين » « Assyriologists » فلما غمر تشارلس ليونرد وولى العالم بالمعلومات التى كشفت عن حضارة مدينة « أور » ، جذب الأنظار الى هذه المدينة ، التى احتلت مكانا ملحوظا عند بحوث رجال الآثار . وفى خلال الأخبار المبهرة عن « أور » وباقى الدويلات السومرية التى بدأت تتزاحم أخبارها على أهل التاريخ فى أواخر القرن التاسع عشر ، اذا بحدث مفاجئ فى عالم الآثار ، يشد أذهان الباحثين عن أصل المدن القديمة ، فيجعلهم يركزون اهتمامهم بمدينة بابل ، تلك المدينة التى تعنى تسميتها كما يؤكد المؤرخون « بوابه الله » (١) . فيأخذ العلماء حينئذ فى تتبع كل دقائق نهضتها الدينية والسياسية والادارية . هذا الحدث كان عثور عالم الاشوريات الأب جان فنسنت شيل فى بلدة « سوسه » بآيران ، أثناء تنقيب البعثة الفرنسية عام ١٩٠١/١٩٠٢ برياسة جان دى مورجان ، على قطعة الحجر الديوريت الأسود ، المحفوظة بمتحف اللوفر الآن ، والبالغ طولها ٢٢٥ مترا ومحيطها من القاعدة ١٩٠ مترا ، وهى الأثر التى دون عليه حمورابى قانونه (٢) .

ويقرا المستكشفون قانون حمورابى مادة مادة ، ويقارنونها بما اهتموا اليه من آثار أخرى ، فيحكمون بأن الأثر الذى حواها يعتبر أهم أثر ظهر ، وينم فى وضوح عن جوانب الفكر العراقى القديم . ولم يظهر حتى وقتنا هذا أثر آخر من

(١) ل . ديلاپورت ، « بلاد ما بين النهرين » ، ترجمة الاستاذ محرم كمال ومراجعة الدكتور عبد المنعم أبو بكر ص ٧٥ .

(٢) يرجع الى المرجع السابق ص ١٠٨ كما يرجع الى «A New Survey of Universal knowledge, Encyclopedia Britanica, Volume II «Hammurabi Code» وقد تولى الأب شيل على دراسة نص هذا القانون وترجمته الى الفرنسية ، يرجع الى Jean Vincent Scheib «Mémoires de la Délégation en Perse» كما قام بترجمة هذا النص الى الإنجليزية الاستاذ «Theophile J. Meck» ونشره له بريتشارد ضمن « مجموعة نصوص الشرق الأدنى القديم » ، يرجع الى «James B. Pritchard, Ancient New Eastern Texts» ويرى المؤرخون ان نص ميك هو أحدث وأوفى النصوص « دكتور أحمد فخري - دراسات فى تاريخ الشرق القديم » ص ٦٢ . ولقد توفر على دراسة مواد القانون مجموعة من النقاء تناولت شرحها والتعقيب عليها فى مؤلفات لها قيمتها فى عالم القانون نذكر منها على منبيل «D. J. Visence, The Laws of Hammurabi» وكذلك : «G. R. Driver and J. C. Miles, The Babylonian laws» كما ان جامعات كثيرة فى العالم قداهمت بهذا القانون ، وفى مقدمتها جامعة برينستون فى أمريكا Princeton University وجامعة لندن ، التى قامت بين معاهدها معاهد متخصصة للدراسات الشرقية والأمريكية «School of Oriental and African Studies».

آثار المدنية ، يفوق ما احتواه هذا القانون ، ولهذا نجده يخلد - لقيمته الكبرى وبإلغ أهميته - اسم الملك حمورابى . وزاد فى تخليد اسم هذا الملك ما تكشف بعد ذلك للمنتقبين عن سيرته ، من وجود مجموعة من الخطابات الادارية خاصة به ، لم تقل فى قيمتها وأهميتها فى عالم الحكم والادارة عن قانونه (١) . وكذلك ظهر للباحثين ما قام به هذا الملك من اصلاحات بينية فى مدة حكمه - التى يقال أنها قد طالعت حتى بلغت الثلاثة وأربعين عاما (٢) - فساعدت هذه الاصلاحات أيضا على شهرته ، كما أضفت على اسمه نوعا من الأهمية الخاصة ، لما كانت نكتسبه العقائد الدينية من أولوية فى مظاهر التفكير العام فى بلاد ما بين النهرين . لهذا تكاد تغلب سيرة البابليين فى الدراسة الحديثة على كل عصر آخر من عصور بلاد ما بين النهرين ، كما أصبح من المؤكد أن سيرة البابليين ، لا يمكن أن تذكر ، دون أن تذكر سيرة الملك حمورابى ، لأنه سدة عصرهم ولحمته . ومن هنا فإن المدرسة البابلية الادارية ، التى سوف نراها وهى تصقل لنا موضوع الادارة العامة ، وتسوى لنا بنائه ، بما فرضته من قواعد القصاص الصارمة فى تشريعاتها ، تعنى بكل وضوح وتأكيد أنها مدرسة حمورابى الادارية .

وإذا حاولنا أن نتعمق فى السر وراء هذه الهالة

الكبرى ، التى اعطاها العلماء لقانون حمورابى فلا بد لنا أن نقول بأن قواعد قانون حمورابى ، قد برزت لنا على غير المخطوطات السومرية ، فكانت غير مشوشة بأساطير الخيال ، وغير متحذثة عن الملاحم التى صورت لنا أصل الخليقة ، والتى اعتنى السومريون أن يحكوا لنا فيها عن كثير من معارك الالهة وانتصاراتها وانهزاماتها ، وهو الأمر الذى يلمسه بوضوح كل من حاول أن يحلل جوانب الفكر السومرى ، إذ كثيرا ما كان يختلط فيها الواقع بصور من الخيال ، فيصعب عند مطالعتها تخلص الواقع من الخيال ، كما أنه يصعب على الباحث إبعاد الخيال عن الواقع ، لأن كليهما احتواهما إطار من المعرفة متكامل ، وفق ثقافة العصر الذى صيغت فيه (٣) . من هنا كان أثر حمورابى الذى احتوى قانونه بلغة سهلة ، وبإلفاظ محددة ، وبعبارة كل البعد عن أى خيال ، ذات قيمة مفيدة لدارس الادارة العامة ، لأن الادارة العامة بلا قانون يسفدها ، ينقصها الكثير من الترشييد .

وليس هناك من شك أن أول ترشييد للادارة العامة إنما يجب أن يتم أولا من نقطة تبصير الناس بأخطائهم وذلك بأن تكون المادة القانونية فى متناول أيديهم وهذا لا يتم الا بتدوين القانون المطبق عليهم . ثم بعد أن يحدد للناس العقاب

(١) نشر هذه الرسائل الأستاذ ليونارد كنج فى كتاب بعنوان « رسائل ونقوش حمورابى » يرجع الى Leonard W. King, The Letters and Inscriptions of Khammurah ing of Babylon

(٢) يرجع المؤرخون تاريخ بدء حكم حمورابى الى عام ١٨٩٨ أو ١٩٠٠ ق.م وهو التاريخ الذى انتهى اليه ليونارد كنج (المرجع السابق) . ولكن بريتشارد يحدد مدة حكمه بين عامى ١٧٢٨ ، ١٦٨٦ بينما يرى ديلاپورت أن حمورابى بدأ حكمه عام ٢٠٠٣ ق.م Delaporte, Le Proche Orient Asiatique p. 30 ، فى السونت الذى يرى مورجبات « Moortgat » أن حمورابى اعطى منصة الحكم عام ١٧٢٨ أما أولبريت (Albright) فىرى أن ذلك كان عام ١٨٠٠ على أن التاريخ الذى يفضلته أكثر المؤرخين هو التاريخ الذى انتهى اليه بريتشارد بأن مدة حكم حمورابى كانت بين ١٧٢٨ ، ١٦٨٦ وأن كان علماء الانسكلوبيديا البريطانية يرفعون المدة بدلا من ٤٢ عاما لتكون ٤٣ أى من عام ١٧٢٩ الى عام ١٦٨٦ « الانسكلوبيديا البريطانية جزء ٢ ص ٤٠ » .

(٣) لنأخذ مثلا لذلك أسطورة « دلون » أو كما تسمى « أسطورة الفردوس السومرى » ، والتى تحكى لنا عن ظهور الاله أنكى وزوجته الالهة نينهر ساج ، باعتبارهما الزوجين الوحيدين فى هذه الأرض ، وحيث تسترسل الاسطورة فى سرد قصة حياتهما على أرض « دلون » ، التى لم يتعرف عليها حتى الآن بحك التاريخ ، ويغلب ظنهم أن « دلون » هذه هى جزيرة البحرين فى الخليج العربى حاليا « يرجع الى S. N. Krammer, The Indus Civilization and De Imon, the Paradise land »

وإذا كان قانون حمورابى قد خلا من الاسلوب الاسطورى الخيالى ، الذى كان يلزم بلاد ما بين النهرين ، الا أننا يمكن أن نقول أنه ترك هذا الاسلوب للملاحم الأدبية ، التى نكلت به ، كملحمة الخلق الأولى التى أعلنت من قيمة الاله مردك (Morduk) إله مدينة بابل ، وكملاحمة « جلجيش » ، الذى مثلته الملحمة وهو يجمع فى شخصيته بين البشر والالهة « مثلته انسانى وثلاثاء الهى » يرجع الى التطور التاريخى للفكر الدينى ص ١١٧ وما بعدها .

عن الافعال الضارة بالمجتمع ، حينئذ تقام الاجهزة التى تدفع بالقانون الى التنفيذ ، وتلك التى تطابق التشريع بالتنفيذ ، وهى التى ستكشف اذا كان المنفذ قد سلك الصراط المستقيم ، او انه افتات على حقوق الناس وجار عليهم ، وكل هذه الاجهزة التى كانت تشرع ، وانتي كانت تحرس المجتمع وفق قواعد التشريع ، والتى كانت تفيض على المخالف ، والتي كانت تحقق معه ، والتي كانت تحكم عليه ، بل والتي كانت تربطه بعتائده الدينية ، جميعها كانت تنطوى قديما تحت ثقافة الادارة العامة ، ذلك ان الامور لم تكن متشعبة فى الأزمنة القديمة لدرجة تحتم الفصل بين السلطات ، لأن السلطات نفسها لم تكن قد حدثت اذ كانت كلها فى يد الحاكم ، الذى كان ينوب عن اله المدينة فى كل أمورها ، كما كانت كل الامور توكل الى معاونى الحاكم، لهذا كان الاصلاح التشريعى الذى جاء به حمورابى هو اول مهمة لصور الاصلاح الادارى فى العالم القديم .

وحقيقة ان تشريع حمورابى لم يخرج من الفراغ ، فقد سبقه كما يؤكد الكثيرون بعض تشريعات كانت ذات أهمية فى تكوين فلسفة

العراقيين القدامى ، مثال ذلك تشريع « أورنامو » «Ur?Nammu» وهو الملك الذى أمكنه ان يعيد لمدينة « أور » مجدها الذى كان قد انزوى فى عهد ملوك سومر واكاد ، والذى أمكنه ان يخضع بلاد « سومر » لامرته ، ويكسب لمدينة « أور » من جديد سيطرة على عديد من المدن السومرية ، وذلك فى الفترة الأخيرة من وحدة سومر واكاد ، وذلك قبل قيام مملكة بابل . كما كان هناك قانون « لبيت-عشتار » «Lipit-Ishtar» (١) الذى دون باللغة السومرية ، وكان أقدم بلاشك من قانون حمورابى ، كما كان هناك لكل مدينة عرفها القائم ، الذى كانت تحكم بمقتضاه . وهذا كله واضح فى الآثار التى خلفها السومريون ، ولكن الذى يكتب حقيقة لحمورابى ، أنه أمكنه ان يجمع بين أغلب الاعراف التى كانت سارية فى بلاد ما بين النهرين ، بما فيها من متناقضات ، وبما حوته من عادات شاذة أحيانا ، وبما تشبعت به من خيال واسع ، وبما تكبلت به من صنوف السحر والتنجيم التى سيطرت على العقائد الدينية الموروثة ، والتي تداخلت مع طباع الناس ، ونحكت فى توجيه فلسفاتهم (٢) ، فتمكن

S. N. Kramer, Ur-Namma Law Code

(١) يرجع الى

F. R. Steele, The Code of Lipit — Ishtar

يرجع الى

(٢) ولقد كان تأثير السحر قويا على ثقافة السومريين ، وبقيت آثاره على طول عصور بلاد ما بين النهرين . ولقد كان الكهنة يعلمونه لأولادهم بحدسة المعبد ، لان الانسان عندهم لم يكن ينجو من عالم الرذيلة ، ويدخل عالم الفضيلة ، الا اذا لجأ لبعض مميزات السحر . وتمت بعض التعاويذ ، التى كان يقال بأن الكهنة قد تعلموها من الاله «انكى» ولهذا كان الكهنة اما ان يتخصصوا فى التراتيل التى يتشدونها للالهة فى صلواتهم ، او فى تلاوة التعاويذ وعمل التماثيل التى تكل للانسان حياة رغدة فى الدنيا . ولهذا لم يكن الخوف من العقاب فى الآخرة بعد الموت ، هو المسد لخطى العراقيين القدامى ، بل كان تطلهم لضمان الراحة فى الحياة الدنيا ، هو الذى يلجئهم الى العبادة والتقرب من الالهة .

وكان أثر ذلك أن لعب قارئو المستقبل دورا هاما ورئيسيا فى نشاط الادارة العامة فى المجتمع السومرى ، وذهبوا مذهب شتى فى العرافة والتنجيم بالاحداث ، سواء بالنسبة للناس او بالنسبة للدولة . كانوا يفسرون الاحداث المقبلة من انتشار نقطة من الزيت يضعونها على سطح كوب مملوء بالماء ، او من تفحص كبد حيوان مضحى به ، او من الولادات الغريبة فى الانسان والحيوان ، او غير ذلك من الظواهر ، وبهذا سيطر الكهنة سيطرة تامة على أوجه النشاط العام . وحتى الطب صار فى مدة السومريين وفى أزمنة لاحقة طبيا كهنوتيا ، لان علامات الصحة والمرض عند الناس والحيوانات كان يذهب نبيها المتجربون مذهب شتى ، فأرجعوا أغلبها لرضاء الالهة أو غضبها ، ولهذا اختلط المرض والرجس والاثم مع بعضها فى عقل المريض والكاهن والطبيب ، فانشغل الطبيب بمهنة الكاهن ، وانشغل الكاهن بمهنة الطبيب (الباطنى) ، حتى قيل ان الطب كان فى بلاد ما بين النهرين طبيا كهنوتيا لان المرض كان فى الغالب يرجعونه الى عين شريرة أصابت المريض « يرجع الى

a — George Sarton, A History of Science

b — James Breasted, The Conquest of Civilization

c — Albrecht Geertz, Old Babylonian Texts.

d — Leonard King, History of Summer and Akkad.

«He was even greater as a statesman than as a warrior king»

فلقد قام أولا بتنظيم أعمال الري ، أهم نشاط للإدارة العامة في بلاد زراعي ، غثشق الترع والقنوات ، وهذب من مجرى الفرات ، وعمل شبكة عظمى لري الأراضى . ثم أقام المخازن العامة ، وخزن فيها الحبوب اتقاء من أى مجاعة ، كما عبد طرق المواصلات لتسهيل أعمال البريد ، وادخل كثيرا من التحسينات على طرائق إدارة الأعمال التجارية والمالية ، وأجرى اتصالات كثيرة مع الدول المجاورة ، وأقام بينها علاقات طيبة (٢) لدرجة أن قيل أن لغة الإدارة العامة البابلية ، أصبحت بجهد حمورابى اللغة الدبلوماسية للعالم في عصره (٣) ، وكل هذا قبل أن يحمر قانونه الذى خلد اسمه . فكان شأنه في ذلك شأن المخطط الإدارى الحديث الذى لاغنى له عن دراسة الماضى ، قبل أن يعيش للحاضر ويرسم خط سير المستقبل .

ولقد قصد حمورابى من كل هذا أن يعرف ظروف بلاده على حقيقتها ، وهذا ما جعله يصرف همه أولا الى حل مشكلاتها . فلما استتب به الأمر ، أخذ يصرف مشكلات الناس كقصاص ، وبصفته كبير الكهان لاله مدينة بابل « مردك » (Marduk) فقد الم بكل أوجه نشاط إدارة الدولة فلما قوى عوده ، وخرج الى الحرب ، ليستوى النزاعات القائمة بين مدن بلاد ما بين النهرين ، كان قادرا على أن يخضع كل البلاد لامرته . ولهذا لما استوى له الأمر ، وأصدر قانونه بعد سنين طويلة من مدة حكمه ، خرجت قواعد القانون تتم عن خبرة عميقة بشئون بلاده ، وعن حكمة تبنت له في إدارتها ، فظهرت مواد القانون ، وكان همه كما ذكر فقهاء القانون الفرنسيون ، أن يعالج

أن يخلصها من أغلب شوائبها ، وصاغ لجميع البلاد التى خضعت لحكمه قواعد قانونية مكتوبة ، حلت محل عرف كل بلد ، وأمكن بذلك أن يضع حدا للصراع العنيف الذى كان قائما بين الملك والكهنة . ثم أن حمورابى عقب اصدار تشريعه الحاوى الجامع لصور الحياة المختلفة في تقنين موحد ، أقام محاكم مدنية لتطبيقه . ففصل بذلك كما يقول فقهاء القانون بين السلطة الزمنية والسلطة الدينية ، اذ قام قضاة لهذه المحاكم ، عملوا جنبا الى جنب مع الكهان ، وادى ذلك التطور الى انفصال القانون عن الدين (١) .

والذى جعل لقانون حمورابى أهمية ملحوظة ، أنه دونه ونشره على الناس ، وطالبهم بأن ينسخوه على الواح الطين ويحفظوه ويحافظوا عليه ، فظهرت له صور عدة في مخلفات البابليين ، وبذلك لم تعد قواعد قانونه سرا لا يعرفه الا الكهنة ولا يطبقها غيرهم ، كما هو الأمر المتبع بالنسبة لقواعد الأعراف ، التى كانت تطبق في مدن بلاد ما بين النهرين ، سابقة على قواعد قانون حمورابى ، ولهذا انتشرت الثقافة القانونية بين عمال الإدارة العامة ، وكان هذا عاملا هاما من عوامل التغيير الذى عاصر موكب حمورابى .

ولقد عاش حمورابى زمنا طويلا وهو يزاول الحكم ، ولم يحاول أن يزج بنفسه في حروب تشغله وتضيغ عليه وقته ، كما يفعل المتطعنون من العظماء ، الذين لا هم لهم الا أن يفرضوا أسمهم على التاريخ ، دون أى اعتبار لأى خسائر قد تنتج عن دفع دولهم الى أتون الحرب ، كان يمكن تقاديبها . فنجدده ييدا أولا بالإصلاحات الداخلية ، فيعمل منذ البدء لأجل رفاهية شعبه ، فيصبح بذلك بكل ما تعنيه الإدارة العامة الحديثة من معنى ، رجل دولة أكثر منه رجل حرب

(١) دكتور صوفى حسن أبو طالب - مبادئ تاريخ القانون ص ١٧٧ وما بعده .

(٢) W. C. Morey and I. N. Countryman, Morey's Ancient Peoples.

(٣) Leonard William King, History of Babylon from the Monarchy to the Persian Conquest

(٤) وقد دل على ذلك الواح (تل العمارنة) التى أشارت الى وجود صلة قوية بين بلاد بابل ومصر والتى كشف عنها

في حوض وادى النيل ، فقد كانت كلها مكتوبة بالخط المسمارى باللغة البابلية .

أهم الموضوعات السائدة في الحياة العامة والخاصة (١) »

«Il traite de matiers les plus usuelle»

وبذلك ذاع صيت حمورابى بعد ذلك ، وعم سائر البلاد ، لاعتن دعاية أعوان له ، كان همهم أن ينفذوا بسيرته الى كل جحر في العالم ، ليمجدوا اسمه ، ويوجهوا الانظار اليه ، بل عن أعمال تكلمت ، ووعى فلسفى مبكر بأصول الادارة العلمية ، ظهرت في أساليب ادارته ، وذلك قبل أن يخلق للمدارة العلمية تسمية في الوجود بالآلاف السنين .

ولعل في المقدمة التى قدم بها حمورابى قانونه ، وفي المؤخرة كذلك ، ما يظهر بوضوح جوانب الفلسفة الادارية عند حمورابى . اذ نجده يقدم قانونه بهذا القول « لقد دعيتى الآلهة (حمورابى الأمير النبيل) الذى يحترم الآلهة ، ويشيد العدالة ، ويقضى على الظلم والناس الشريرين ، لا يجوز للأقوياء أن يعتدوا على الضعفاء ، فانى قد أتيت لانشر العدالة بين الناس ، كما تنشر الشمس ضياءها على الأرض . أرسلنى مردك (اله بابل) لاحكم بين الناس ، وأحمى الأرض ، لذلك فانى وضعت القوانين والعدالة بينهم ، وهيات لهم الخير والسعادة . لا يجوز للقوى أن يعتدى على الضعيف ، كما أنه يجب علينا حماية الارامل والأيتام ، ليتقدم منى المظلوم لانصفه ، وليقرأ ما هو موجود على تمثالى ويتفهمه ، ويعرف حقوقه ويشعر بالسعادة ، ليقبل كل مظلوم ، ان حمورابى سيد واب لعموم رعيته » (٢)

أما خاتمة قانونه فيظهر فيه نفس الوعى الادارى الذى ظهر في مقدمته ، وأن كانت الخاتمة تظهر قلق حمورابى من عدم تنفيذ القوانين ، ويستعدى الآلهة على من يحاول أن يخل بقواعدها ، شأنه في ذلك شأن أهل عصره . اذ نجده يستحلف

رعيته أن يطيعوا قانونه الذى منحهم اياه ، والذى دونه بناء على أمر من اله العدل وهو اله الشمس « شمش » « Shamash » . ثم يستنزل اللعنات الشديدة على من يبلغ به الاثم والحق ان يعصى هذا القانون ، ويطلب من الآلهة أن تنزل العقاب على العاصى ، فتصيبه بمرض عضال ، لا يمكن علاجه ، ولا يستطيع الطبيب تشخيصه ، ولا ينفع فيه التضميد ، لأنه يطلب أن يكون المرض كعضة الموت التى تدفع المريض الى انتاؤه ولا من مجيب . ولهذا فان بعض الفقهاء يعيرون على أن قانون حمورابى لم يتخلص من التيقراطية ، التى كانت غالبة على عصره . ولكن ينبرى قوم آخرون فيرون أن تيقراطية قانونه ، لم تقلل من قيمة العدالة التى فرضتها قواعده (٣) .

ومن يقرأ مواد قانون حمورابى البالغ عددها ٢٨٢ مادة ، سوف يجد أنها كانت صدى صادقا لنبض المجتمع البشرى الذى كان يعيش فيه العراق القديم ، وأنها يمكن أن تعطينا الكثير من جوانب فلسفته الادارية . فلقد تناولت أحوال والتزامات الموظفين عامة فاعطت لها عناية خاصة . كما رسمت الطريق لعمال الاداة العامة ، فيما يجب ان يطبقوه من قواعد في كل الشؤون العامة ، وقد كانوا هم القضاة والحكام والكهانة والمحاسبين . لقد تناول القانون مختلف أنواع السرقة ووضع لكل حالة أحكامها ، وفرق في الأحكام بالنسبة لقدسية المكان المسروق ، وقيمة المال العام الذى اعتدى عليه . وتكلم عن ائتلاف المزروعات والحدائق وقنن لها قواعدها ، وعن القروض التى كانت تهدد كيان المجتمع البابلى ، فحدد غوائدها وأساليب اجراء المقاصة فيها ، وتحدث عن الرهونات واستحقاقاتها ووسائل العقاب على تبديدها ، كما قنن مسائل التجارة والبيع والايجار والتملك ، فحدد نطاق كل منها وبين لها الحقوق والواجبات . ثم أحل الاسرة مكانا ملحوظا في التشريع ، فنظم مسائل الزواج

(١) دكتور محمود السقا ، فلسفة وتاريخ النظم الاجتماعية والقانونية ، ص ١٢١
(٢) المرجع السابق - ص ١١٦ ويرجع الى Pritchard, Ancient Near Eastern Texts
(٣) لزيد من التفصيل يرجع الى المرجعين السابقين والى G. R. Driver and J. C. Miles, The Babylonian Laws.

والطلاق والارث والتبني ، واحتلت المرأة مكانا عمليا في هذا القانون ، حفظ لها حقوقها أيا كانت الطبقة التي تنتمي اليها . أما أخطاء المهن فقد أفرد لها مواد كثيرة ، وقنن بعض نواحيها ، فنص على عقاب الطبيب الذي يخطئ في إجراء عملية سواء كان طبيا بشريا ، أجرى عملية لإنسان ، أو طبيا بيطريا أجراها لحيوان ، وعاقب البناء الذي غش في عملية البناء إذا ما انهار المنزل الذي أقامه ، كما عاقب بناء السفينة الذي لم يحسن صنعها ، فخرقت عند تعويمها وأدى ذلك إلى غرقها ، وتناول غير ذلك من صنوف الحياة ، التي لم يرغب حمورابي أن يتركها للاجتهاد أو الشفوة (١) .

ولا نخل أن دارس الإدارة العامة الساعى وراء فلسفات العصور القديمة ، يمكنه أن ينزع نفسه بسهولة من قراءاته في قانون حمورابي ، لأنه كلما استراد قراءة وقع بصره على وعى إداري مبكر ، ولا بد له إذا ما أحاط بظروف المجتمعات القديمة ، من أن يسلم بأن كل ما حواه قانون حمورابي ، كان يدخل ضمن إطار الفكر الإداري ، الذي كان مستحوذا على كل مسالك الحياة في المجتمع القديم ، لأن الدولة كلها كانت تسيروها هيكلية وظيفية موحدة ، يجلس في أعلاها إله المدينة ، ويضم بناءها كل ما يمكن أن يتخيله المرء من وظائف سياسية أو دينية أو اجتماعية . ثم أن الفاحص لنشاط إدارة الدولة البابلية ، حتى إذا أراد أن يتمشى مع الفكر الحديث في الإدارة العامة ، فسيجد الكثير مما يمكنه أن يتتبعه ، وخذ على سبيل المثال تلك النصوص التي كانت تدن الأهمال في الخدمة .

حقيقة قد قيل أن حمورابي قد عاقب عن الأهمال في الخدمة بعقوبات صارمة وشديدة (٢) ،

ولكن إذا تقشى الضرر وشاعت الفوضى ، فأي عقاب يمكن أن يقرر غير العقاب الصارم .

ولنأخذ قواعد القصاص في قانون حمورابي التي تقول بكل تأكيد أنها قد سوت بنان موضوع الإدارة العامة في مهده . لقد قيل عنها أنها تخلفت في نصوصها عن النصوص التي كانت شائعة في أعراف السومريين من قبل ، لأن الضرر الذي كان يقع من المخالف ، والذي كان ديتسه في أعراف السومرية تعويض يدفع من متسبب الضرر ، لنوقع عليه الضرر . جاء حمورابي واستبدل التعويض بالأعدام أحيانا ، وبقطع أصابع اليد أحيانا ، بل وبأعدام أناس أبرياء لادخلهم في الضرر ولكنهم فلذة كبذ الذي وقع منه الضرر ، والمهم سيكون شديدا لنفسه من إله هو ، ومن أمثلة ذلك تلك النصوص التي كانت تشير إلى قطع أصابع الطبيب الذي يخطئ في عملية جراحية أجراها ، وكأعدام البناء الذي يتسبب في موت صاحب البناء نتيجة غش وقع منه عند البناء ، أو إهمال تسبب في هدم البناء على صاحبه وأودى بحياته ، وكان يعدم ابن البناء إذا كان القاتل ابن صاحب الملك ، رغم عدم مسؤوليته عن هذا الأفعال ، وغير ذلك من الأحكام (٣) .

وما نحب أن نقرره هنا ونبرزه بوضوح أن مبدأ القصاص « العين بالعين ، والسن بالسن » ، واليد باليد ، والقدم بالقدم » سواء في المسائل الجنائية أو مسائل الإهمال في الخدمة ، الذي استنه حمورابي في قانونه ، كان المجتمع البشري في هذا الوقت في حاجة إليه ، بل استمر هذا المجتمع في حاجة إليه لغترات طويلة ، فقد أقرته بعد ذلك بما يقرب من ألف سنة ، شريعة موسى التي ظلت على أساس هذا المبدأ ، « وأن حصلت أذية تعطى نفسا بنفس ، وعينا بعين ، وسبنا بسن ، ويذا

(١) يرجع إلى المرجع السابق

(٢) J. B. Bury, S.A. Cook and F. E. Adcock, The Cambridge Ancient History, Volume III, Assyrian Empire, p. 104.

(٣) المرجع السابق . ويرد على ذلك الدكتور محمود السقا ويرى أن هذا لم يؤثر في اعتبار تشريع حمورابي تشريعا حضاريا عادلا « فلسفة وتاريخ النظم الاجتماعية » ص ١٢٠ .

بيد ، ورجلا برجل ، وكيا بكى ، وجرحا بجرح ،
ورضا برضا « (١) .

ولقد أكد القرآن الكريم مبدأ القصاص بعد ذلك على أنه شريعة من شرائع الله ، أوصى بها الأنبياء « انا انزلنا التوراة فيها هدى ونور يحكم بها النبيون الذين أسلموا للذين هادوا والربانيون والاحبار بما استحفظوا من كتاب الله وكانوا عليه شهداء ، فلا تخشوا الناس واخشون ، ولا تشتروا بآياتي ثمنا قليلا . ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الكافرون . وكتبنا عليهم فيها ان النفس بالنفس والعين بالعين والانف بالانف والاذن بالاذن والسن بالسن والجروح قصاص . فمن تصدق به فهو كفارة له ، ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الظالمون » (٢) .

ولا يمكن أن نذكر مبدأ القصاص ، الذى نقول أنه بين للداريين في مهد نضجهم طريق النجى من الرشد ، وجعلهم يحرصون على ألا يتركوا بصماتهم الدالة على الإهمال ، خوفا من أن تلحقهم اللعنة في الدنيا والآخرة ، دون أن نقول أن هذا المبدأ الذى كان أساسا لتطوير قانون العبرانيين ، كان أيضا هو الأساس للتطوير في قانون الرومانيين ، فقد استند هذا القانون الذى منه استمد الغرب ثقافته القانونية أيضا على مبدأ القصاص « Lex Talionis » (٣) وقد تلقفه بمجرد ظهوره في قوانين الرومان شرح الغرب ، فأشبعوه دراسة ، وهو المبدأ الذى عرف في لغة الانجليز بعبارة « Law of Retaliation » وفي لغة الفرنسيين « Loi du Talion » . ولا يصح في الواقع أن يدرس هذا المبدأ في أى شريعة دون دراسة قانون حمورابى ، ولا يصح أن يمر دارس الإدارة العامة المتطلع لتقصي فلسفتها منذ القدم ، دون

أن يبذل جهد شاق في تقصي نواحي هذا المبدأ . فالكل مجمع على أنه رغم صرامة أحكام حمورابى ، التى ظهرت في الأخذ بهذا المبدأ إلا أن الجانب الآخر يشير الى أن حمورابى قد قضى به في دولته ، على كل اهمال يبدو في جوانب الوظيفة العامة .

وعموما فمن الممكن أن نقول ان دراسة قانون حمورابى يمكن أن تعطينا فكرة عن واقع التركيب الثقافي للإدارة العامة في الدولة البابلية . وإذا تركنا هذا القانون ، واتجهنا لناحية أخرى ، أبرزت في حمورابى تمتعه بالموهبة الإدارية ، وتبنيه لفكرة الإصلاح الإدارى التى بنى عليها مجده ، فسوف تطأنا كتابته التى تظهر لنا أيضا نواحي من الفكر الإدارى المبدع السابق على أوانه . اذ تظهر لنا قراعتها ، المشكلات التى كانت تعرض على هذا الملك ليتم تصرفه فيها ، وكانت متعددة الأغراض ، متنوعة المعالم ، فظهرت قراراته فيها بوضوح سعة أفقه الإدارى ، فلتحل مثلا خطاباته بخصوص تطهير مجرى الفرات ، وذلك حينما زاد في فيضانه وتعطلت السفن بين مدينتى « أور » « ولارسا » ، نجد فيها أوامر قاطعة ، وتعليمات محددة بإصلاح الموقف الحرج الذى سببته هذه المشكلة . ثم خطاباته الخاصة بتحصيل الضرائب ، وتلك المنظمة لأمور الجباية ، نجد فيها وعيا إداريا عاليا ، بالمسائل المالية . وخطاباته بخصوص توقيع الجزاءات على الموظفين المتهمين بالرشوة نجد فيها دقة في أسلوب المحاسبة . وخطاباته بخصوص قبول التظلمات من القرارات الإدارية الصادرة للموظفين وقراراته بشأنها ، نجد فيها دروسا لعدم التعسف في استخدام السياسة . وكل هذه الدراسة سوف تدلنا على نضج واع بتصرف الأمور (٤) .

(١) سفر الخروج — الأصحاح الحادى والعشرون — ويمكن تتبع مبدأ القصاص في جميع مظاهره في سفر الخروج من الأصحاح الواحد والعشرين الى الأصحاح الرابع والعشرين .
(٢) سورة المائدة .

(٣) يرجع لبحث الدكتور محمود السقا عن « أثر الفلسفة في الفقه والقانون الرومانى » مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية عدد سبتمبر / ديسمبر ١٩٧١

(٤) Leonard W. King. The Letters and Inscriptions of Khammurabi King of Babylon. (٤)

وتسير الأمور في بلاد ما بين النهرين سرا حثيثا ، كل يوم يأتينا جديد في حكم حمورابي ، يشهد له بأنه كان يفكر ويتأمل ويقرر مبادئ الإصلاح ، ويعقب حمورابي ملوك وملوك حتى تدول دولة بابل ، وتظهر لنا دولة آشور في الأفق ، ويستولى أهلها القاطنون في الشمال على بلاد ما بين النهرين فتظهر في جوانب فكرهم فلسفة متميزة ، فقد كانوا أناسا عسكريين ، غلب عليهم الطابع العسكري الطموح ، الذي يريد أن يخضع الدنيا لامرتهم . حقيقة أن بلاد ما بين النهرين عاثت عمرها في حالة قلق نتيجة ظروف بيئتها ، فمن هجمات من القاطنين في الشمال ، إلى هجمات من الموجودين على سواحل البحر المتوسط إلى اغارات من أهل الجنوب ، واستيطان بأرضها من القوم الرحل الصاعدين لهم من جزيرة العرب ، وهذا أوجد كثيرا من الاحتكاكات وكثيرا من الحروب ، وكانت دويلة لمدينة ، إذا اغير عليها دكت دكا ، فقد كانت مبانيتها في الغالب من الطوب اللبن ، فإذا أعاد أهلها بناء المدينة ، ربما دكت في عهد متقدم . وهكذا كانت تتكون أطلال فوق أطلال . وكل طلل يحكى تاريخا حضاريا للمدينة ، له وثائقه من الألواح المدونة في الغالب تحت عتبات المنازل ، أو تحت انقناض المعابد ، أو داخل مساكن الحكام . وكل هذا معروف . ولكن القوة العسكرية التي ظهرت للآشوريين لم يعادلها قوة من قبل ، فقد كانوا أناسا أشداء أقوياء ، مغرمين بالحروب والنزال والخصام ، ولم تكن تقف أسوار مدينة بابل أو « أور » أو « لجش » أو « أكد » أو غيرها حجر عثرة في طريقهم ، كما لم يكن طبقات الزاخرة لاي معبد من المعابد بمانع عن وصولهم لغرضهم (١) .

ويتوالى على حكم بلاد النهرين في عصر الآشوريين ملك وراء ملك ، يخلف لنا آثاره التي تحكى لنا من أفنانين ادارته العسكرية الكثير ،

حتى جاء الملك القوي الشكيمة « تاجلات بيلاسر » انذى حكم بين عامي « ٧٢٧ — ٧٢٢ ق . م » فيخضع بابل لامرته ، وينشر نفوذه على بلاد ما بين النهرين ، ولكن أثره في الادارة العامة لم يكن بارزا ، فقد كان رجل حرب ، قضى حياته كلها في الحرب ، ولم تمكنه حروبه أن يغزو بتفكيره الحياة المدنية الرتيبة ، ليخرج لنا روائع فكره ، وينظم لنا ما صعب على أهل السلم تنظيمه ، أو يبدع لنا من فنون النظام ، ما يعين على تحقيق أهداف الادارة الرشيدة . وكان عذر الآشوريين في ذلك أن « آشور » اله عاصمتهم كان اله حرب ونزال ، وحينما علا قدره بين جميع آلهة بلاد ما بين النهرين في عهدهم ، كان عليهم أن يكونوا مثله أهل حرب ونزال .

ويأتى من بعد هذا الملك ملوك آخر اعتنى الآشوريون بأن يرتبوه في قوائم ، ليس فقط من وقت ازدهار الامبراطورية الآشورية ، بل على طول عهود حضارة بلاد ما بين النهرين ، فنجد بين من جاعوا بزاد ادارى جديد الملك سرجون الثاني ، الذي يقال أن قسوته وعسكريته الفذة ، هي التي حفظت على الامبراطورية الآشورية كيانها . كما يأتى آخرون جميعهم كانوا يتمتعون بالمهارة العسكرية التي زجت بالعراقيين القدماى الى معارك ضارية ، كانت نتيجتها أن اقترنت بلادهم من الصناعات المهرة ، وأهل الزراعة ذوى القدرات العالية والخبرات الطويلة ، اذ احتواهم الجيش الآشورى بين صفوفه ، وفي نفس الوقت اقترنت أيضا البلاد التي استولوا عليها من عمالها وزراعتها نتيجة هذه الحروب ، ومع هذا تمكن الآشوريون أن يخلدوا اسم امبراطوريتهم التي كانت أولى الامبراطوريات العظمى في العالم فعملوا الفرس والرومان الذين جاعوا بعدهم أساليب الادارة العالمية . كما كتب لهم أنهم كانوا معلمى الادارة العسكرية الاوائل .

ولعل من أشهر حكام الآشوريين « سنحاريب » (٧٠٥ — ٦٨١ ق. م) الذي أمكنه أن يقضى على مدينة حمورابي (بابل) قضاء مبرما ، حتى قيل انه حول إحدى مجارى الأنهار ليغمر المدينة كلها وحتى لا تقم لها قائمة بعد حكمه . وسنحاريب هذا هو الملك الذى جعل من « نينوى » فى شمال « آشور » ، والواقعة على نهر دجلة أعظم مدن المملكة الآشورية ، فذاع صيت إدارتها كما ذاع من قبل صيت إدارة مدن « أور » و « سومر » و « أكاد » و « بابل » و « آشور » .

ويتوالى ملوك الآشوريين بعضهم وراء بعض دون أن يضيفوا جديدا إلى جوانب الفكر الإدارى فى فلسفة العراقيين انقدامى ، اللهم الا فيما ذكرناه من ناحية الإدارة العسكرية ، واطهار القدرة على

انه من الممكن أن تدار عدة بلاد من حكومة مركزية تقيم فى عاصمة الامبراطورية مثلما اداروا العالم من مدينة « آشور » أو من مدينة « نينوى » ، ثم يأتى بختنصر الأول « نينوبولاسر » وهو الملك الكلدانى الذى استولى عام ٦١٦ ق. م على مدينة بابل ، وأعاد لها مجدها ، واتخذ منها عاصمته ، وجعل من بدء حكمه فترة رابعة فى تاريخ بلاد ما بين النهرين السياسى والإدارى ، وهى فترة بابل الجديدة ، أو الامبراطورية الكلدانية ، والتي لم تتمكن أن تقاوم لضعفها أكثر من قرنين من الزمان ، ذلك بعدها كل أثر للامبراطورية الآشورية على يد الفرس ، وأصبحت حضارة بلاد ما بين النهرين أطلالا تعبر عن مجد تليد ، هو أول مجد إدارى فى العالم كله ، له جوانب من الفكر الإدارى ، يجب أن يعتنى بدراسته ، ويبنل الكثير فى تفهمه .

استثمار الناس لأنفسهم

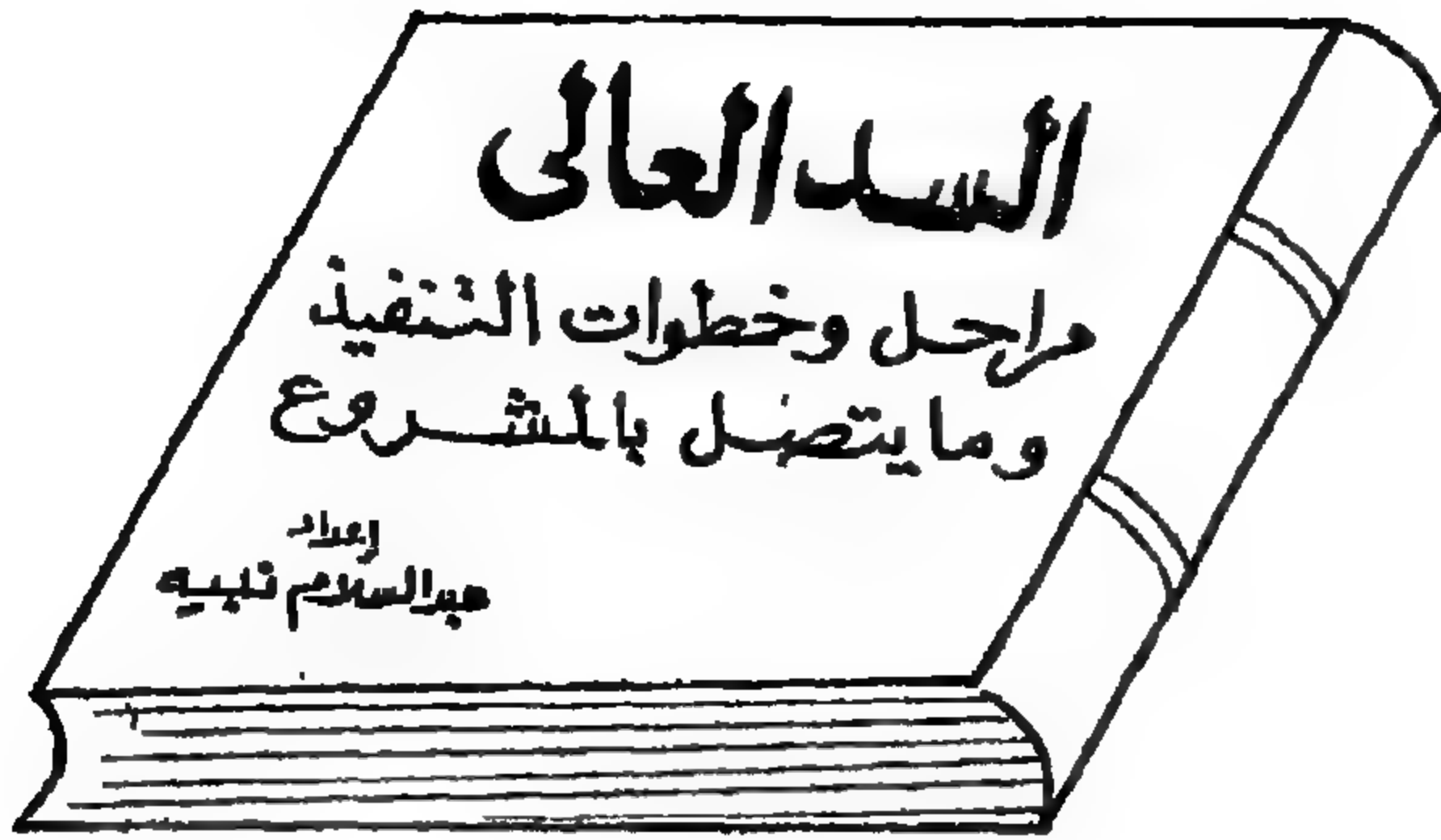
ان فكرة استثمار الناس قد تسود الى البعض منا فحينما ومقائنا تنهينا جن اعتبارهم سلما الا فى نظام الرق وهو بغيض فى نظرنا ، اتنا نعتبر الكفاح الطويل لتخليص المجتمع من خدمة السخرة ووضع النظم السياسية والقانونية التى تحمل الناس من العبودية من اعظم الانجازات ، ومن ثم فان معاملة الجنس البشرى كالثروة التى يمكن زيانتها بالاستثمار تتعارض مع قيمنا التى نتمسك بها ، ان فى ذلك هبوطا بالانسان الى مجرد شىء مادي يقربه من المتاع ، واذا اعتبر الانسان نفسه سلعة حتى ولو لم يئل ذلك من حريته فقد يبدو انه قد أهدر قدره .

لقد أكد ستيوارت مل قديما انه يجب الا نعتبر الناس فى أى بلد ثروة لان الثروة توجد من أجل الناس ، والحقيقة ان مل كان مخطئا فى ذلك فليس هناك فى مفهوم الثروة البشرية ما يتعارض مع فكره فى أن الثروة توجد فقط لصالح الناس ، فباستثمار الناس لأنفسهم يستطيعون توسيع نطاق الفرص المتاحة لهم . . ان فى ذلك وسيلة للرجال الاحرار أن يزدوا من رفاهيتهم .

لم يصبح العمال رأسماليين عن طريق توزيع ملكية أسهم وسندات المؤسسات الانتاجية وانما عن طريق الحصول على المعرفة والمهارة وبما لها من قيمة اقتصادية ، فالمعرفة والمهارة فى الواقع حصيلة استثمار واذا أضيف اليهما استثمارات بشرية أخرى فانها جميعا تصبح من العوامل القومية للتفوق المبرر للدول المتقدمة صناعيا .

(مجلة هارفارد للأعمال — يولية / أغسطس ١٩٧٢)

كتاب جديد



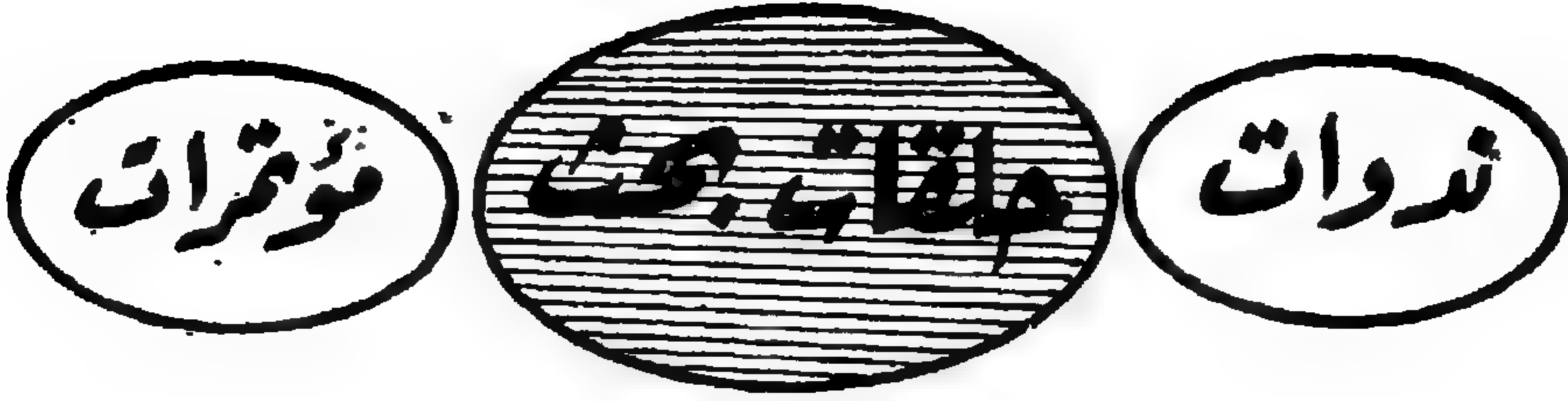
مجرى النهر والانفاق الستة والسد الأمامي وأساسات محطة الكهرباء ، ثم تحويل مجرى النهر ، وينتقل بعد ذلك الى المرحلة الثانية حيث تم استكمال الانفاق واتمام جسم السد وانشاء السدرة الرئيسية والسدود الاضافية ومنشآت الفيض وميناء السودان واستكمال محطة الكهرباء ومد خطوط الكهرباء ومحطات المحولات من اسوان الى الاسكندرية .

اما القسم الثانى من الكتاب فيتكون من ستة فصول يتناول المؤلف فيها موضوعات أساسية تتصل بالمشروع مثل تعويضات السودان وتهجير أهالى النوبة وانقاذ آثار النوبة ، كما يتحدث عن وضع السد العالى بين السدود الركامية الكبرى فى العالم وعن اقتصاديات المشروع والآثار السلبية عنه وعن مشاكل ما بعد السد العالى ، وقد عنى المؤلف فى هذا القسم بعرض أهم الاعتراضات على المشروع والانتقادات التى وجهت اليه وتناولها بالناقشة الموضوعية والرد عليها مؤكدا عدم جدواها . .

ويقع الكتاب فى أكثر من ٢٠٠ صفحة من القطع الكبير وقد قامت بإعداده مطبعة التوفيقية ويقوم بنشره محمد شكرى عبد الحميد ٣٦ شارع ابراهيم اللقانى بمصر الجديدة .

يعتبر السد العالى من اكبر الانشاءات العمرانية ضخامة وأعظمها هندسة فى العصر الحديث ، واقامة مثل هذا الصرح الشامخ تعتبر بالتأكيد فخرا لمصر ودليلا على ان الارادة والتصميم يصنعان المعجزات ويحققان خوارق الاعمال . . ان مثل هذا العمل العظيم يستحق التنافس على التأريخ له والتعريف بما فيه من اعجاز ، وللاستاذ عبد السلام نبيه نائب مدير الهيئة العامة لبناء السد جهود فى هذا المجال ، فقد أصدر كتابه الأول عن الادارة فى السد العالى ، واليوم يصدر كتابه الثانى عن السد يعرض فيه تاريخه فكريا وتنفيذيا .

والواقع انه باستعراض الكتاب وما يتضمنه من بيانات وتفاصيل دقيقة يؤكد لنقارىء مدى عمق تفهم المؤلف واستيعابه لجميع مراحل وخطوات تنفيذ مشروع السد العالى . ، فالقسم الأول منه يتكون من ثمانية عشر فصلا تتضمن عرضا وافيا مفصلا لفكرة المشروع وكيف نشأت واتفاقية مياه النيل والدراسات والبحوث الفنية والاعمال التحضيرية اللازمة لتنفيذ المشروع ، ثم يقدم المؤلف بعد ذلك وصفا دقيقا لمراحل التنفيذ فيتحدث عن المرحلة الاولى التى تم فيها انشاء السدود المؤقتة وقناة تحويل



الندوة الإعلامية للتنمية والتعمير

ووسائل الاعلام المختلفة هي الوسيلة القادرة على تعريف الناس بهذه الخطط وأصولها واتجاهاتها والفوائد التي يستهدفها المجتمع من ورائها .

ولكى تنجح وسائل الاعلام في التعبير بصدق عن خطط التنمية والتعمير ودور المواطنين بالنسبة لها فانه من المسلم به أن تسعى هذه الوسائل الى التعرف بعمق على هذه الخطط لتستطيع بعد ذلك أن تتناولها في نسر وتعبر عنها ببساطة لتتقلها الى الجماهير بالصيغة المناسبة انكفيلة بحملهم على الاقتناع بها والمشاركة فيها .

من أجل هذا عقدت نقابة الصحفيين بالتعاون مع مركز الأمم المتحدة للاعلام بالقاهرة الدورة الدولية الأولى للدراسات الاعلامية للتنمية والتعمير وذلك في الفترة من ٢٤ الى ٢٦ من نوفمبر ١٩٧٣ تحت رئاسة شرف الدكتور محمود

أثبتت حرب ٦ أكتوبر والانتصارات التي حققتها قواتنا المسلحة أن الانسان المصرى على مستوى المسؤولية بكل ما تتطلبه من توضيحات وعطاء في جميع المجالات ، وأنه قادر على ملاحقة العلم المعاصر والتكنولوجيا الحديثة ، الا أن مسؤوليته الآن وقدراته لا تقل في أهميتها عنها خلال الفترة التي كان القتال فيها محتدما ، اننا نواجه الى جانب التحديات العسكرية تحديات سياسية واقتصادية وحضارية لا بد لنا من التغلب عليها .

ومن أكثر هذه التحديات عجالة مشروعات التنمية والتعمير ، فهي في حقيقتها عمل سياسى واقتصادى وحضارى يحتاج الى وضع خطط شاملة يتوقف نجاحها على جماهير الشعب لأنهم اصحابها أصلا ولأنهم هم الذين يتولون تنفيذها وهم اخيرا المستفيدون منها ، ولذا يصبح التعرف على حدود هذه الخطط أساسا لنجاحها ،

فوزى نائب رئيس الجمهورية بقاعة اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكي العربي .

وبرغم أن الندوة كانت موجهة أصلا الى رجال الاعلام ، الا أن الدعوة وجهت الى الاتحاد الاشتراكي العربي وإلى الوزارات والهيئات المتصلة بالتنمية والتعمير ، كما وجهت الدعوة أيضا الى عدد كبير من رجالات الفكر والرأي في الدولة ، وكذلك شارك في أعمال الندوة مديرو وأعضاء مكاتب ووكالات الأمم المتحدة في القاهرة .

وقد قدمت الى الندوة مجموعة من البحوث تناولت الموضوعات الأساسية للندوة وهي الانسان والبيئة والمعاصرة والمستقبل ، وقد تضمنت الندوة ثلاث جلسات عمل موزعة على أيام انعقادها ، خصصت الجلسة الأولى للانسان والثانية للبيئة ، والثالثة للمعاصرة والمستقبل .

وقد أثير في الندوة العديد من القضايا الأساسية تناولتها مناقشات موضوعية أدلى فيها رجال الفكر باتجاهات وتحليلات علمية قيمة ، فبالنسبة للانسان ونموه مثلا أثرت قضية الفجوة بين العلم والثقافة . فالعلم في أصله لا وطن له . أما الثقافة فلها وطن ولها ارتباط بالشعب والبيئة ، وكذلك خطأ اعتبار التعليم المدرسي على أنه الثقافة . فقد تنقف الحياة والبيئة بأكثر مما تقوم به المدرسة في هذا الشأن ، وإزالة هذا الخلط وتصويب الخطأ مسئوليات أولى لوسائل الاعلام .

وهناك قضية أخرى هامة هي ضرورة أن يكون هدف التخطيط الوصول الى النمو لا التنمية ، فالتنمية يمكن أن تكون نتيجة رأسمال ونظرة من ناحية الدخل القومي نفسه ، أما النمو فينظر الى القيمة الانسانية نفسها ومحاولة تخليص الانسان من العوامل الضابطة عليه في هذه الحياة المعقدة ، وينبغي إزالة المعوقات التي تحول دون نموه باسم التنمية ، ولا تغري زيادة الدخل أو إخال صناعات جديدة إذا كان الانسان سيدفع ثمنها في نموه .

ومن النقاط الهامة التي نوقشت ضرورة الترابط الكامل بين التنمية والتعمير ، فتعمير أى منطقة بإقامة المدن السكنية والمرافق والخدمات اللازمة للسكان لا يجدى شيئا دون أن يكون ذلك مرتبطا بنشاط اقتصادي ، ولذا فإن أى عملية تعمير يجب أن تبدأ بتخطيط النشاط الاقتصادي ثم تخطيط العمران المرتبط به ، ثم أن أى خطة للتنمية والتعمير لا يمكن أن تقسم على أساس معادلات رياضية أو دراسات احصائية فحسب وإنما تحتاج الى قدرة على الخيال الخلاق والإبداع وإمكانية تصور ما يمكن أن يصل اليه العالم في القرن المقبل من تقدم في المدنية والرقى نتيجة للتطور السريع الذي من الممكن تحقيقه من خلال البحث العلمي .

أما عن المستقبل فإن التحديات التي تواجه التنمية وخاصة بعد حرب ٦ أكتوبر تحتاج الى أعداد دراسات وخطط ومشروعات تكون صالحة للتنفيذ بعد الحرب حتى لا تتعطل التنمية ، كما أن الأمر يحتاج الى القيام باستثمارات سريعة العائد حتى لا يتحمل هذا الجيل أكثر مما احتمل ، وكذلك تشجيع الاستثمارات الأجنبية وزيادة الاهتمام بالتعامل الاقتصادي مع الدول العربية .

والمعاصرة هي مواكبة التقدم الحضاري ، وتقوم المعاصرة على مقومات أساسية منها وجود قاعدة علمية قوية قادرة على استيعاب المنجزات العلمية والإضافة إليها بما يسهم في حل مشاكل المجتمع وتهيئة أمنه ورخائه ، وتوفير الخبرات التي يتطلبها نقل التكنولوجيا ، والمعرفة التامة بالموارد الطبيعية في الدولة وحسن استغلالها ، ووجود رأي عام واع يدفع الدولة في طريقها نحو التنمية والمعاصرة ويؤيدها ويساندها ، وهنا أيضا تأتي الأهمية الكبرى لدور وسائل الاعلام في هذا المجال .

ومن أهم التوصيات التي انتهت إليها الندوة : ضرورة وضع خطة متكاملة شاملة لتعمير صحراء سيناء ومنطقة القناة والصحراء الغربية لتهتم جزءا من الكثافة السكانية في وادي النيل ولتكون

عاملا للأمن القومى ولاستغلال الثروات الطبيعية فى الصحراء ، وانشاء جهاز قومى يتحمل تبعات تنفيذ أعمال ما بعد النصر . على أن يبدأ نشاطه برسم سياسة لاعادة تعمير المناطق التى أضيرت بالعدوان واعادة توطين المهجرين والافادة من خبرة الجنود المسرحين .

وانتهت الندوة الى طلب تقديم خصيلة دراساتها

لخبراء الأمم المتحدة ومكاتبها المتخصصة فى القاهرة لتكون بداية لعقد ندوة أخرى فى غضون شهرى يناير وفبراير ١٩٧٤ يشارك فيها خبراء عالميون متخصصون ، يدلون بالتجارب العلمية المختلفة فى هذا المجال ، كما رأت كذلك ضرورة انشاء مركز متخصص فى الدراسات الاعلامية للتنمية والتعمير بنقابة الصحفيين المصريين بالتعاون مع الأمم المتحدة .

المؤتمر الثانى لوزراء الصناعة بأفريقيا

عقد المؤتمر الثانى لوزراء الصناعة بأفريقيا فى الفترة من ١٨ الى ٢٣ ديسمبر ١٩٧٣ بقاعة اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى العربى العربى بالقاهرة لدراسة سياسات التنمية الصناعية فى الدول الافريقية ، وامكان التنسيق بين خطط التنمية فى دول القارة واقامة صناعات مشتركة وتنمية المهارات والتكنولوجيا من أجل ادارة برامج التنمية الصناعية بشكل فعال ، والاستخدام الرشيد فى الموارد الخارجية والداخلية المحددة ، ودعم الكفاءة الصناعية للصناعات الحالية والبحث عن صناعات تصديرية وتشجيعها تقوم على الموارد الطبيعية للقارة .

وحضر المؤتمر وفود ٤٢ دولة افريقية برياسة وزراء الصناعة فيها ، وحضر جلسات المؤتمر مستر كازانيا السكرتير العام المساعد بمنظمة الوحدة الافريقية للشئون الاقتصادية ، ومستر جاردنر رئيس المجلس الاقتصادى لأفريقيا ، والدكتور ابراهيم حلمى عبد الرحمن رئيس منظمة التنمية الصناعية بالأمم المتحدة ، وسفراء افريقيا بالقاهرة ورؤساء المؤسسات والشركات الصناعية فى مصر ومراقبون ممثلون من ٢٦ منظمة دولية صناعية .

وتأتى أهمية المؤتمر بالنسبة لنا فى أنه أول مؤتمر افريقى يعقد بعد حرب أكتوبر ١٩٧٣ والتى وقفت فيها الدول الافريقية كلها موقفا بطوليا من معركتنا من أجل تحرير اراضينا واتحدت كلمتها فى مواجهة العدوان بدعمها

ومساندتها للقضية العربية ، وما يحمله ذلك الموقف من مثل ومبادئ تعبر تعبيرا صادقا عن معنى ومفهوم وفلسفة الوحدة الافريقية .

وقد افتتح المؤتمر المهندس ابراهيم سالم محمدين وزير الصناعة ورئيس الوفد المصرى وقرا الكلمة الموجهة الى المؤتمر من الرئيس انور السادات والتى جاء فيها « ان افريقيا اتحدت كلمتها فى مواجهة العدوان فسجلت بذلك فصلا جديدا من فصول تاريخ نضالها فى سبيل الحرية .. وانى على ثقة من أن المؤتمر سيكون قائرا على تحديد الطريق الذى يحقق كل آمال القارة الافريقية وتحقيق مصالحها الكبرى » .

وقد أظهرت البحوث والدراسات المقدمة للمؤتمر ، وما أثير حولها من مناقشات فى اجتماعات المؤتمر أن افريقيا قادرة على أن تلحق بتيار التقدم التكنولوجى من خلال وحدتها وتعاونها وتصميمها على استغلال مواردها الطبيعية الهائلة .. وأن قدرات القارة تمكنها من أن تصبح قوة انتاجية عالمية تحقق مصالحها ، ذلك أن مرحلة النضال الافريقى من أجل الحرية السياسية ليست هدفا فى ذاتها بقدر ما هى مرحلة نضال من أجل التقدم الاقتصادى والاجتماعى .

واسفرت دراسات المؤتمر عن رسم الطريق الذى يمكن أن تسلكه افريقيا علميا وعمليا لتحقيق اهدافها الانمائية وتعبئة مواردها وحشد طاقاتها واستثمارها بشكل علمى وتكنولوجى فى ضوء تحقيق مبدأ التكامل الاقتصادى بين مختلف

أفريقيا ، واستخدام الصادرات الأفريقية لتشجيع الاستثمار الصناعى وتحقيق التكامل الاقتصادى لدول القارة .

وقد اهتم المؤتمر بمشكلات التمويل ولذا فانه أوصى بتوجيه عمليات التمويل التى تقوم بها المؤسسات الأفريقية للتمويل مثل البنك الإفريقى والبنك العربى الإفريقى والبنك العربى للتنمية الصناعية والزراعية فى أفريقيا لصالح دول القارة بما يعود بالفائدة عليها وليس على العالم الخارجى ، كما دعا المؤتمر الدول الكبرى المتقدمة لتحمل مسئولياتها بحيث يكون صافى ما تحوله من الموارد المالية الى البلاد الأفريقية متمشيا مع أهداف استراتيجية الأمم المتحدة للتنمية حتى يتاح لدول أفريقيا تنمية اقتصادياتها ، وأخيرا ناشد المؤتمر مؤسسات التمويل الدولية أن تعيد النظر فى سياسة الاقراض التى تنتهجها وفى شروط منح القروض بقصد تكييفها مع الحاجات الصناعية للدول الأفريقية وخاصة أقل الدول الأفريقية تقدما .

وتم الاتفاق على عقد المؤتمر القادم - المؤتمر الثالث لوزراء الصناعة الإفريقيين فى نيروبي عاصمة كينيا فى أكتوبر ١٩٧٥ .

دول القارة . وكان من أهم ما أوصى به المؤتمر انشاء برنامج للتعاون الفنى الإفريقى العربى برأسمال قدره ١٥ مليون دولار يحقق للقارة الأفريقية آمالها فى الحصول على معونة فنية غير مشروطة. ودعا المؤتمر أمين عام الجامعة العربية الى زيارة أديس أبابا للاتفاق مع سكرتير عام منظمة الوحدة الأفريقية على تنظيم التعاون العربى الإفريقى .

وأشار المؤتمر الى العمل على انشاء شركات صناعية مشتركة بين مختلف دول القارة لاقامة صناعات كبرى (الشركات المتعددة الجنسيات) ورغم شعور المؤتمر بصعوبة تحقيق هذا الهدف فقد أشار بضرورة المحاولة واتخاذ أنسب الأساليب والصيغ التى يمكن بمقتضاها تكوين مثل هذه الشركات الضخمة .

وقد رأى المؤتمر ضرورة وضع خطط واضحة للتصنيع على المدى الطويل وسياسات للدور الذى يمكن أن تقوم به الملكية العامة والخاصة والأجنبية ، والعمل على تنمية الصادرات الأفريقية واستغلال أسواق الصادرات التى تعتمد على امكانيات موارد الثروة الطبيعية فى



بنك الائتماني

إن علينا وراة هبة
القتال عملاً اقصادياً ...
وامتماعياً لا يجب أن يتوقف لحظة
الرئيس أنور السادات

من أجل دعم صرح الصناعة المصرية، ومن أجل البناء والتعمير

بنك الائتماني

يقدم

جهاز تمويل الحرفيين والقطاع الخاص الصناعي ..

١٠ شارع الجلاء بالمتاهة
جميع فروع البنك المنتشرة في أنحاء الجمهورية

قروضاً بالنقد الأجنبي

لتمويل استيراد الآلات والمعدات من أي بلد من بلاد العملات الحرة ..

لمنشآت القطاعين العام والخاص

- بشروط ميسرة .. • بالأسعار الرسمية
- تسدد على آجال طويلة ومتوسطة

والجهاز يضع خبراته في خدمة الصناعة المصرية مع استعداده
لأن يلتقي بأصحاب المصانع والمشروعات الصناعية وأن
يقدم لهم ما قد يطلبون من مشورة .



لاداعى للقلق والحييرة
خبرأونا فى خدمتك دائماً

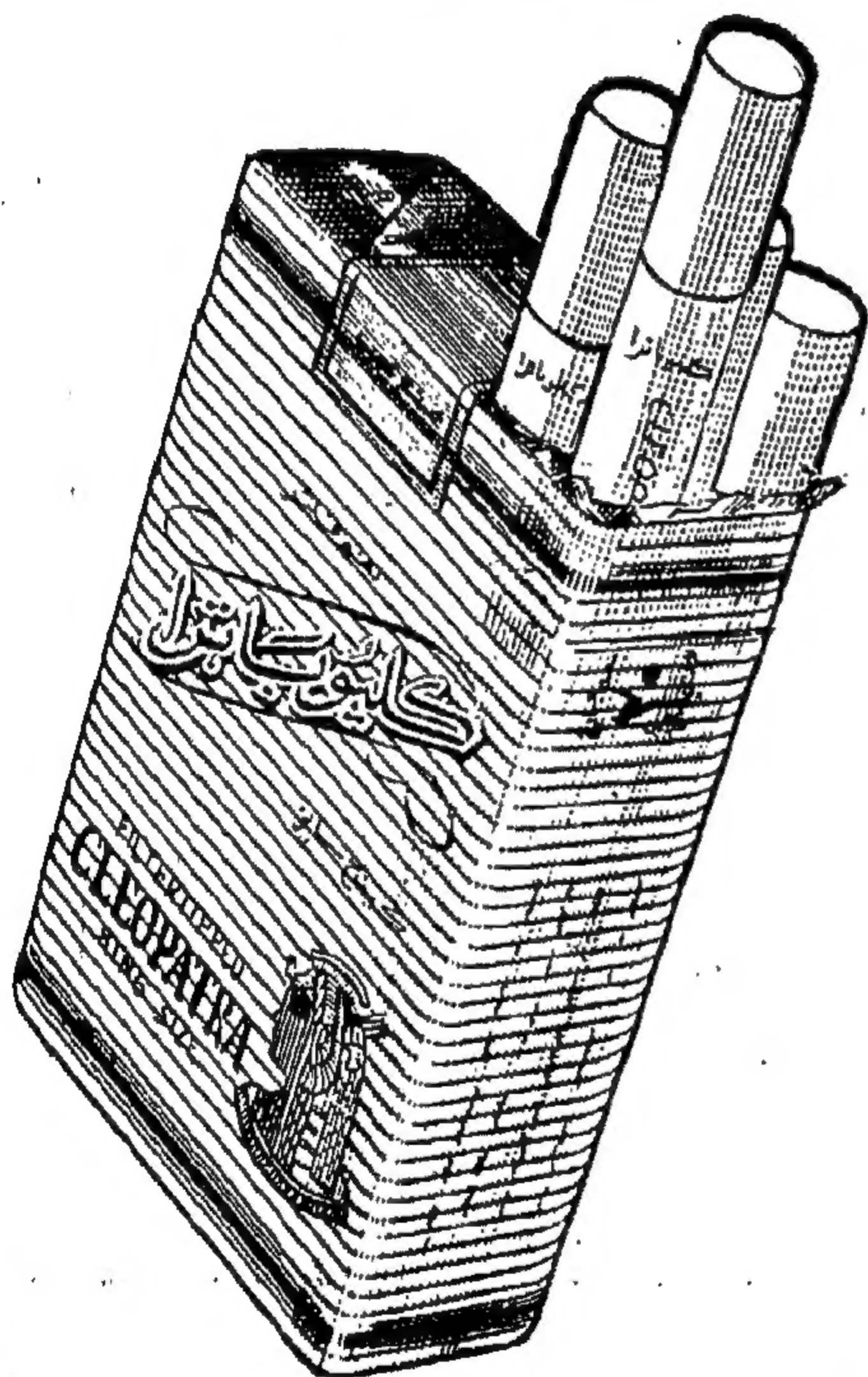


شركة مصر للتأمين

الخبرة العربية

+

أجود
الأدخنة
العالمية



طازجة

كليوباتل

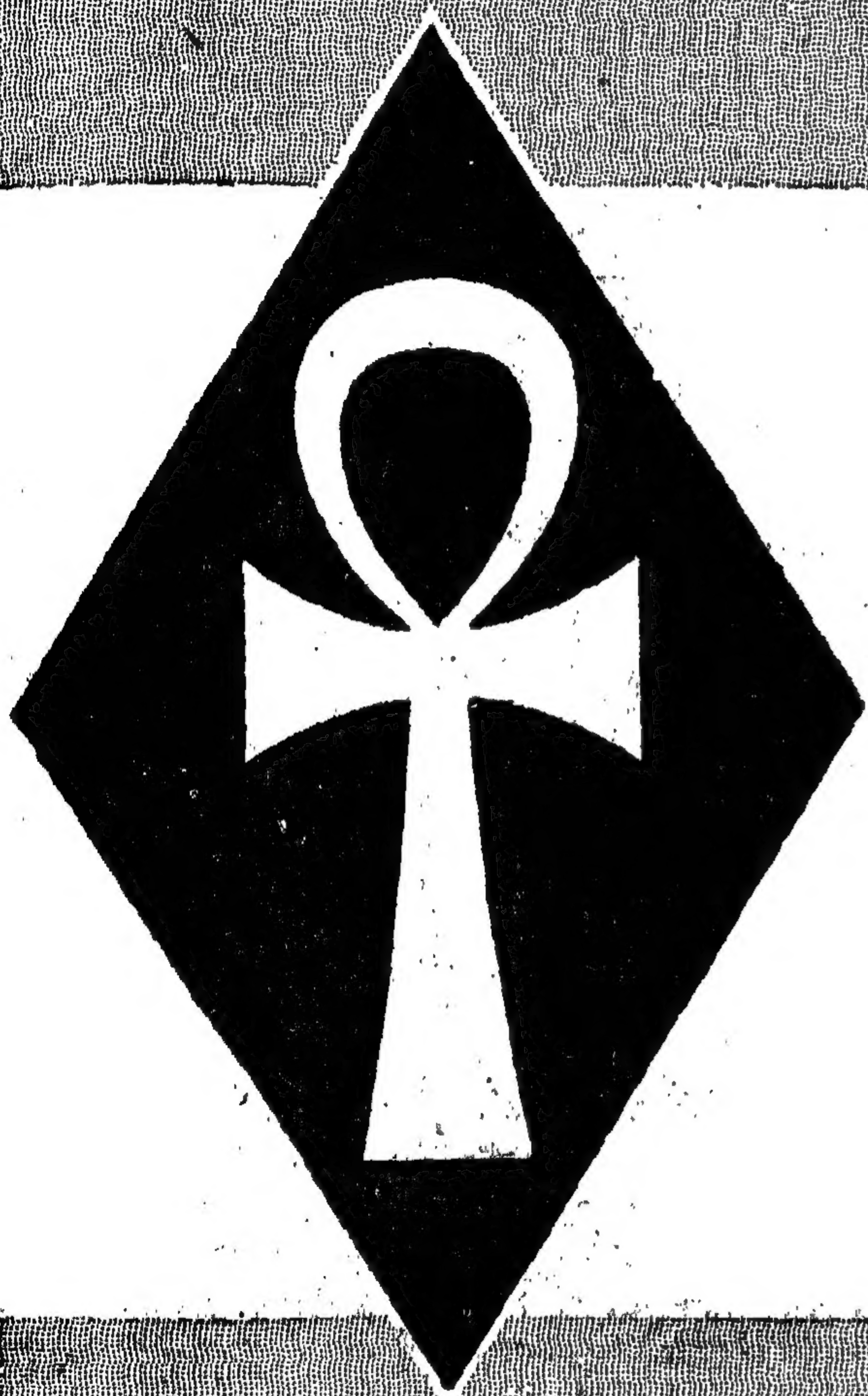


سندات
الجهاد

لتدعيم
اقتصاد
المعركة

- فائدها ١/٢ ٪ سنوياً.
- معفاة من جميع الضرائب
- مدتها ١٠ سنوات
- يمكن الاقتراض بضمائمها
- لا يجوز الحجز عليها.
- فوائدها من ٥٠ قرشاً إلى ١٠٠ جنيه
- الاكتتاب بالبند المركزي
- وجميع البنوك التجارية

رمز
كيميا
للجودة
والانطلاق



ما تَسْأَلُهَا مِنْهُمُ الْجَدِيدُ

نثر و کیمیا ۲۱: آرزو

شركة الصناعات الكيماوية المصرية، كيما

أعلى نسبة في الأرياف
خيار الأضا الطبية ورفع
مستوى الإنتاج الزراعي

أجهزة شركات المؤسسة المصرية
للعاملات الكيماوية

الاشتراكات

● الاشتراك السنوى من اربعة اعداد
● داخل جمهورية مصر العربية
جنيه مصرى واحد .

● خارج جمهورية مصر العربية
٢٨٥ دولار ، أو جنيه استرلينى
١٢ شلن شاملا مصاريف البريد
وتدفع الاشتراكات فى الحساب
الجارى للمجلة رقم ١٢٠١٢
بنك القاهرة الفرع الرئيسى
١٩ شارع عدلى بالقاهرة .

الاعلانات

الاعلانات يتلقا عليها مع « مؤسسة
دار التحرير للطبع والنشر -
شركة الاعلانات المصرية » صاحبة
امتيار الاعلان بالمجلة .

• شارع نجيب الريحاني
تليفون ٧٦٧٠٠ القاهرة
١ شارع احمد عبد السلام
تليفون ٢٧٣٦٦ الاسكندرية

المراسلات

مجلة « الادارة »
٢ شارع الشواربى - القاهرة
تليفون ٥٧١٧٥ / ٥٩٥٧٥

مطبع الامم والتجارة

رقم الايداع بدار الكتب
١٦٦٦/١١

MANAGEMENT

QUARTERLY REVIEW

FEDERATION OF MANAGEMENT DEVELOPMENT ASSOCIATIONS

Volume VI

Number 3

January 1974